حالة مدن العالم 2009/2008

المدن المنسجمة

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

UN-HABITAT

عمان - الأردن

بدعم من حكومة مملكة البحرين

مملكة البحرين

حالـــة
مدن العالم
2009/2008
المدن المنسجمة

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
عمان - الأردن
JN-HABITAT
www.unhabitat.org.jo

بـدعـم مـن حـكـومـة مـمـلـكـة الـبـحـريـن
مملكة البحرين

جميع الحقوق محفوظة للطبعة العربية
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

الإشراف العام:
علي ماجد شبو

ترجمة وتحرير:
ديانا نغوي

الناشر
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
عمان – الأردن
هاتف : 5924889 – 6 – 962
فاكس : 5931448 – 6 – 962
ص.ب : 930766 عمان 11193 الأردن
البريد الإلكتروني : info@unhabitat.org.jo
الموقع الإلكتروني : www.unhabitat

HS Number: HS/1032/08A
ISBN Number:(Volume) 978-92-1-132037-4

إن التسميات وعرض المواد في هذا المنشور من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة لا تعني الأعراب عن أي رأي على الإطلاق حول الوضع القانوني لأية دولة ، أو إقليم ، أو منطقة ، أو أية من سلطاتها ، فيما يتعلق بنظامها الاقتصادي ، أو درجة التنمية فيها . كما أن نتائج التحليل ، والاستنتاجات ، والتوصيات الواردة في التقرير لا تعكس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، أو آراء المجلس الحاكم .

لقد تم إعداد هذا التقرير بحسب البيانات الرسمية التي تم الحصول عليها من مختلف حكومات البلدان، بالإضافة إلى المعلومات التي تم جمعها من خلال المرصد الحضري العالمي. كما يدعو برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) مختلف المدن والبلدان إلى تحديث البيانات المتعلقة بها. كما أنه لا بد هنا من الإشارة إلى وجود تباين في المعلومات والبيانات وفقاً للتعريف والمصادر المأخوذة عنها. بيد أن فريق برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) قد بذل قصارى جهده للتحقق من صحة البيانات، ولكن مسؤولية دقة البيانات المعروضة تقع على عاتق الجهات المقدمة للبيانات. لقد تم طرح البيانات في هذا التقرير دون أية ضمانات، صريحة أو ضمنية، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر؛ ضمانات الترويج، والملائمة لغرض معين وضمانات عدم الانتهاك. كما أن برنامج الموئل لا يقدم أية ضمانات تتعلق بمدى دقة أو شمولية أي من هذه البيانات. إن برنامج الموئل لا يتحمل أية مسؤولية، وتحت أي ظرف من الظروف، لأية خسارة، أو ضرر، أو مسؤولية، أو معاناة قد تنتج عن استخدام هذا التقرير، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، أية أخطاء، أو إغفال أو إلغاء فيما يتعلق بهذا الصدد. كما أن المسؤولية الوحيدة لاستخدام هذا التقرير تقع على عاتق مستخدمه فقط. إن برنامج الموئل أو شركائه لا يتحملون أية مسؤولية عن أية أضرار سواء كانت مباشرة، أو غير مباشرة، عرضية أو خاصة، حتى وإن كان برنامج الموئل قد أشار إلى احتمالية نشوء مثل هذه الأضرار.

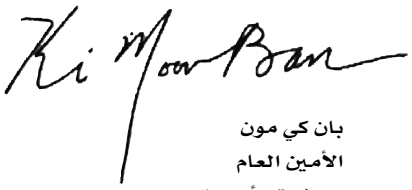
تقديم

إننا نعيش في الوقت الحاضر بما يمكن تسميته «القرن الحضري»؛ وذلك في ظل استيعاب المناطق الحضرية لما يزيد عن نصف سكان العالم. ولذلك، فإن مسألة التحضر المنسجم لم تكن أكثر أهمية مما هي عليه في يومنا هذا، حيث تمثل هذه المسألة عنوان الإصدار الرابع لتقرير حالة مدن العالم.

وتجسد المدن بعضاً من أبرز التحديات الملحة التي تواجهها مجتمعاتنا في يومنا هذا؛ سواء كانت هذه التحديات على صعيد التلوث و انتشار الأمراض، أو البطالة والافتقار للمأوى المناسب. كما تشكل المدن مواقع للتغيير السريع والجذري والذي لا يعد أمراً ممكناً فحسب؛ بل أنه قد بات أمراً متوقعاً. ولذلك، فتمثل المدن فرصاً حقيقية لزيادة مستوى الكفاءة في استخدام الطاقة، والحد من أشكال التفاوت في التنمية وتحسين الظروف المعيشية بشكل عام. من جهة أخرى، فيمكن لكل من الحكومات الوطنية والمحلية تعزيز عملية التحضر المنسجم من خلال دعم عمليات التنمية الحضرية الشمولية، العادلة، والداعمة للشرائح الفقيرة، كما من خلال تعزيز هياكل وعمليات الإدارة الحضرية. علاوة على ذلك، فإن التاريخ بحد ذاته يشير إلى أن السياسة الحضرية المتكاملة في المناطق الحضرية من شأنها أن تشكل مساراً صلباً نحو تحقيق التنمية.

وخلافاً للرأي الشائع، فإن أشكال عدم المساواة والاستخدام غير المستدام لمصادر الطاقة لا تمثل جوانب حتمية للتنمية الحضرية، عدا عن أنها لا تعد جوانب ضرورية لتحقيق عمليات التحضر والنمو الاقتصادي. وبدلاً من ذلك، وكما يشير إليه هذا التقرير، فيمكن للمدن تعزيز ازدهار ورفاه سكانها في ظل تحقيق النتائج الاجتماعية المتساوية وتعزيز الاستخدام المستدام للموارد.أما في يومنا هذا، فتوجد العديد من المدن المدارة بصورة جيدة في كل من بلدان العالم النامي والعالم المتقدم والتي باتت تشهد عمليات نمو متسارع، مما يتيح لنا فرصة لدرء حالة الفقر المزمن وإنشاء بيئة صحية وسليمة يمكن للأفراد التطور والتقدم من خلالها.

ويتضمن هذا التقرير العديد من البيانات والتحليلات، وذلك لكي يتسنى لنا إيجاد فهم أفضل لكيفية عمل المدن، ومعرفة الفرص التي يمكننا من خلالها كمجتمع دولي تعزيز حيويتها وتوحيدها. ومن هذا المنطلق؛ فإنني أثني على هذا التقرير وأوصي للاستفادة منه لكل من واضعي السياسات، ورؤساء البلديات، والمؤسسات المجتمعية، وجميع الجهات المهتمة برفاه عالمنا الذي بات يشهد وتيرة تحضر متسارعة.



بان كي مون
الأمين العام
منظمة الأمم المتحدة

مقدمة

تحتضن المدن في يومنا هذا أكثر من نصف سكان العالم، كما سترتفع نسبة سكان المدن خلال عقدين من الزمن لكي تبلغ زهاء 60 بالمائة من إجمالي السكان في هذه المعمورة. ويشهد العالم النامي أسرع عملية للنمو الحضري، حيث تشهد المدن زيادة سكانية شهرية تبلغ في المتوسط خمسة ملايين نسمة. وفي ظل نمو المدن على صعيد الحجم والسكان، فإن الانسجام ما بين الجوانب المكانية، والاجتماعية، والبيئية في المدينة وما بين سكانها تصبح مسألة ذات أهمية بالغة. علاوة على ذلك، فيتوقف هذا الانسجام على ركيزتين أساسيتين، ألا وهما: المساواة والاستدامة.

وقد شهد العالم خلال العام المنصرم بعض التحديات الاجتماعية والمرتبطة بظاهرة الاحترار العالمي والتغير المناخي. علاوة على ذلك، فإن ارتفاع أسعار الأغذية والوقود قد أدى إلى إثارة ردود فعل غاضبة في جميع أنحاء العالم، بالإضافة للتهديدات في كثير من الحالات للقضاء على عقود من التقدم الاجتماعي والاقتصادي. ولذلك، فإن هذا التهديد الجديد نسبياً للتنمية الحضرية يعد مرتبطاً بصورة مباشرة بعملية التحضر ضعيفة التخطيط والإدارة. من جهة أخرى، فهنالك العديد من العوامل التي ساهمت في الزيادة العالمية في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، حيث تتضمن أبرزها كلاً من: الاعتماد الكبير على وسائط النقل الحديثة، وأساليب الحياة الحضرية والتي تعمل على توليد كميات كبيرة من المخلفات فضلاً عن استهلاك كميات كبيرة من الطاقة.

بيد أن تحليل البيانات والذي أعده برنامج الموئل يشير إلى وجود تفاوت في مساهمة المدن في ظاهرتي الاحترار العالمي وتغير المناخ، حيث يبدو بأن المدن الأكثر ثراءً تعمل على إنتاج كميات أكبر من الانبعاثات بالمقارنة مع المدن الأقل ثراءً، حيث يعزى ذلك إلى ارتفاع مستويات الدخل، والتي عادة ما تتم ترجمتها إلى زيادة في مستويات استهلاك الطاقة. من جهة أخرى، فقد لوحظ أيضاً وجود اختلافات كبيرة في مستويات الانبعاثات الناجمة من بعض المدن المتشابهة في مستوى الثراء، حيث عملت بعض المدن في البلدان المتقدمة على سبيل المثال بالحد من معدل الاستهلاك الفردي للطاقة من خلال تطوير عمليات التخطيط في مجال النقل وحفظ الطاقة. وفي الوقت ذاته، تقوم مدن أخرى في الدول الصناعية الحديثة بزيادة المستويات الفردية من الانبعاثات واستهلاك الطاقة، وذلك من خلال وجود تأثير مشترك لاستخدام المركبات واستهلاك الطاقة. كما تشير النتائج المعروضة في هذا التقرير إلى أن السياسات الرامية إلى تشجيع استخدام وسائط النقل العام والتي تتميز بالكفاءة من حيث استخدام الطاقة، والرامية للحد من الامتداد الحضري وتشجيع استخدام مصادر الطاقة الصديقة للبيئة، من شأنها المساهمة في خفض البصمة البيئية للمدينة وانبعاثات الكربون بشكل كبير. كما توفر المدن في الواقع فرصة حقيقية لعكس أثر ظاهرة تغير المناخ العالمي والتخفيف منها، فضلاً عن توفير المدن ذات التخطيط السليم لكل من وفورات الحجم والكثافات السكانية والتي من شأنها العمل على الحد من مستوى الطلب الفردي على الموارد كالطاقة والأراضي.

كما يواجه العالم تحدياً آخر يتمثل في زيادة الفوارق ما بين الشرائح الثرية والفقيرة. كما يشير هذا الإصدار من التقرير إلى أن الفوارق المكانية والاجتماعية داخل المدن وما بينها وبين المناطق في نفس البلد قد باتت تشهد نمواً حيث تنتفع بعض المدن أكثر من غيرها من الخدمات العامة،

والبنية التحتية، وغيرها من الاستثمارات.علاوة على ذلك، فتشير الأدلة المبينة في هذا التقرير إلى أنه ولدى ارتفاع معدلات التفاوت، فلا بد من ارتفاع معدلات الفوارق الاجتماعية والمكانية والتي تصبح أكثر وضوحاً في ظل النمو الاقتصادي. من جهة أخرى، فإن المعدلات المرتفعة للتفاوت في المناطق الحضرية تمثل خطراً مزدوجاً، حيث أنها تعد ذات أثر سلبي على النمو الاقتصادي كما أنها تساهم في إيجاد بيئة استثمارية أقل مواتاة.

ولا بد لنا من الإشارة هنا إلى الأثر المباشر الذي تعكسه أشكال التفاوت في المناطق الحضرية على جميع جوانب التنمية البشرية، بما في ذلك الصحة، والتغذية، والمساواة بين الجنسين، والتعليم. أما في المدن التي تشهد انقسامات بالغة، فيبدو بأن الافتقار للحراك الاجتماعي يعمل على الحد من المشاركة الشعبية في قطاع الاقتصاد الرسمي فضلاً عن تقليص إدماج المواطنين في المجتمع. كما يؤدي هذا الوضع إلى تفاقم مشاعر انعدام الأمن والاضطرابات الاجتماعية، والتي تؤدي بدورها إلى تحويل موارد القطاعين العام والخاص عن المساهمة في الخدمات الاجتماعية والاستثمارات الإنتاجية إلى المساهمة في نفقات شؤون السلامة والأمن. من جهة أخرى، فهنالك العديد من الوسائل الفاعلة والتي يمكن استخدامها للتخفيف من الآثار السلبية لظاهرة عدم المساواة في المناطق الحضرية والحد منها، ومن أبرز هذه الوسائل كلاً من البرامج الاجتماعية الداعمة للفقراء، وعمليات التوزيع المتساوي للموارد العامة، وتحقيق التنمية المكانية والإقليمية المتوازنة، لا سيما من خلال تنفيذ الاستثمارات في قطاعات الخدمات والبنية التحتية في المدن وما بينها.

وتوجد العديد من المدن والبلدان التي تقوم بالتصدي لهذه التحديات والفرص عبر اعتماد أساليب مبتكرة في عمليات تخطيط وإدارة المناطق الحضرية، بحيث تتسم هذه العمليات بالشمولية، ومراعاة مصالح الفقراء، فضلاً عن استجابتها للتهديدات التي تطرحها كل من ظاهرتي التدهور البيئي والاحترار العالمي. ومن الصين إلى كولومبيا، وفي كل مكان بينهما، تقوم الحكومات الوطنية والمحلية باتخاذ خيارات حاسمة بغية تعزيز المساواة والاستدامة في المدن. كما تعترف هذه الحكومات بأن المدن ليست مجرد جزء من المشكلة، بل أنها ولا بد لها من أن تكون جزءاً من حلها. من جهة أخرى، فهنالك العديد من المدن التي باتت تخلص إلى تنفيذ إصلاحات مؤسسية مبتكرة، وذلك بغية تعزيز الازدهار وتقليص أشكال التفاوت والاستخدام غير المستدام للطاقة. وفي النهاية، فتجدر الإشارة إلى أن بناء المدن المنسجمة يتضمن ركائز أساسية، بما في ذلك القيادة السياسية المستنيرة والملتزمة، إلى جانب وجود عمليات فاعلة للتخطيط والحكم والإدارة الحضرية والتي ترمي إلى تعزيز جوانب المساواة والاستدامة.

آنا تيبايجوكا
وكيل الأمين العام والمديرة التنفيذية
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
(الموئل)

فريق إعداد النسخة الإنجليزية لتقرير حالة مدن العالم 2008 / 2009

Core Team

Director: Oyebanji Oyeyinka
Coordinator: Nefise Bazoglu
Task Manager: Eduardo Lṕez Moreno
Statistical Adviser: Gora Mboup
Editor: Rasna Warah
Principal Author: Eduardo Lṕez Moreno
Additional Authors: Nefise Bazoglu, Gora Mboup and Rasna Warah

Support Team

Research: Gianluca Crispi, Yuzuru Tachi, Anne Klen, Maharufa Hossain, Asa Jonsson
Graphs: Yuzuru Tachi
GIS: Maharufa Hossain and Jane Arimah
Statistics: Josephine Gichuhi, George Madara, Julius Majale, Philip Mukungu, Souleymane N'doye, Omondi Odhiambo, Raymond Otieno
Editorial Support: Darcy Varney
Administrative Assistance: Anne Idukitta and Elizabeth Kahwae

UN-HABITAT Advisory and Technical Support

Sharif Ahmed, Alioune Badiane, Daniel Biau, Mohamed Halfani, Marco Keiner, Anantha Krishnan, Ansa Masaud, Victor Mgendi, Naison Mutizwa-Mangiza, Jane Nyakairu, Ligia Ramirez, Roman Rollnick, Wandia Seaforth, Sharad Shankardass, Mohamed El-Sioufi, Paul Taylor, Nicholas You

International Advisory Board

A. T. M. Nurul Amin, Robert Buckley, Naser Faruqi, Paolo Gamba, Dan Hoornweg, Paola Jiron, Marianne Kjellen, Patricia McCarney, Molly O'Meara Sheehan, Francisco Perez Arellano, David Sattherwaite, Dina K. Shehayeb, Belinda Yuen

Cover design and page layout: Michael Jones Software
Cover image: ©Mudassar Ahmed Dar/ Shutterstock & Li Wa/Shutterstock

Contributors

Significant contributions in the analysis of data and drafting of background papers:
Adriana Allen for "Addressing Rural-Urban Disparities for Harmonious Development"
Federico Butera for "Cities and Climate Change" and "Energy Consumption in Cities"
Patricia McCarney and Richard Stren for "Metropolitan Governance: Governing in a City of Cities"
Simone Cecchini, Jorge Rodrيguez, Maren Jiménez, Daniela Gonzلlez, Ernesto Espindola and Hernan Pizarro of the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) for collating urban/city Gini coefficients for Latin America and the Caribbean, in consultation with Miguel Ojeda and Lucy Winchester
Jorge Carrillo and Sarah Lowder of UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) for collating urban/city Gini coefficients for Asia and the Pacific

Additional contributions in the preparation of thematic papers and in the analysis and review of data:
Carmen Bellet and Josep Ma Llop Torne for "The Role of Intermediate Cities"
Jordi Borja, whose ideas were adapted from "La Ciudad Conquistada" (Barcelona, 2007)
Suochen Dong, Marlene Fernandes, Yasser Rajjal, David Schmidt, Maram Tawil, Vinod Tewari for Metropolitan Governance Surveys in China, Brazil, Amman, Cape Town and India
Ali Farzin for "Urban Inequalities in Iran"
Pietro Garau for "Preliminary analysis of surveys on slum upgrading polices"
Padmashree Gehl Sampath for "Institutional Analysis and Innovation" and research on economic policies and migration
Prabha Khosla for "Gender Sensitive Urban Governance" and analysis of gender disaggregated slum data
Enzo Mingione and Serena Vicari for "Inequalities in European Cities"
Afsaneh Moharami for "Drivers of Decline/Growth in Iranian Cities"
Mark Montgomery for analysis and review of global urban data
Ariane Mueller for "Best Practices and Climate Change in Cities"
Maria da Piedade for Gini coefficient data in Brazilian cities
Patricia Romero-Lankao for "Climate Change and Cities – Latin America"
German Solinis "Without harmony, there will be no cities in the urbanized world"
Raquel Szalachman for "Human Settlements and the Environment in Latin America and the Caribbean"
Vinod Tewari for "Urbanization Trends in Asia", "Drivers of City Growth" and Gini coefficients for urban India
Pablo Vaggione for "Planning for Urban Harmony"
Darcy Varney "Inclusive Urban Planning for Harmonious Development"
Luciano Vettoretto for "Regional Planning towards Spatial Strategies: Learning from the European Experience"
Yu Zhu for "Urbanization Trends in China" and "Drivers of City Growth in China"

Input to production of maps and graphs:
Deborah Balk for text and maps on "Cities at Risk in Low Elevation Coastal Zones"
Bangladesh Centre for Advanced Studies for map on "Flood-prone areas in Dhaka"
Centre for Urban Studies (Bangladesh) for map on "Slum settlements in Dhaka"
European Commission Directorate for Regional Policy for map on "Intra-city Differences in Unemployment in London, Berlin, Stockholm and Madrid, 2001"
Kenya Bureau of Statistics for map on "Poverty Incidence in Nairobi, Mombasa and Kisumu"
Rashid Seedat and the South African Cities Network for input to various graphs related to inequality in South African cities
Thailand Department of Land Transport, Pollution Control Department of Thailand and Clean Air Initiative for Asian Cities Centre for text and data on "Air Quality in Bangkok"
World Resources Institute for flowchart on "World GHG Emissions"

Input to boxes:
Suochen Dong, Cristina Martٍnez FernJndez, Padmashree Gehl Sampath, Asa Jonsson, Prabha Khosla, Xue Li, Frederico Neto,Madanmohan Rao, Wandia Seaforth, Deborah Wei Mullin, Xiaojun Zhang

Additional research:
Sai Balakrishnan, Haddy Guisse, Lusungu Kayani, Jennifer Venema
Country information:
Maria Alvarez Gancedo, Wesley Aruga, Kangwa Chama, John Leo Chome, Bharat Dahiya, Suocheng Dong, Maria D. FrancoDelgado, Ali El-Faramawy, Eden Garde, David Houssou, Dodo Juliman, George Kozonguizi, Cecilia Martinez, Alberto Paranhos, Basilisa Sanou, Fole Sherman, Roshan Raj Shrestha, Ileana Ramirez, Tewodros Tigabu, Conrad de Tissera, Merlin Totinon, Pinky Vilakazi

لمحة عامة والنتائج الرئيسية

يمكن اعتبار المدن أحد أكثر الإبداعات البشرية تعقيداً، والتي لن تنتهي أبداً. كما تعد هذه المدن بمثابة رحلة لا نهاية لها، كما يتم تحديد تطورها من خلال مستوى بلوغها للعظمة أو انحدارها نحو الحضيض، وتمثل هذه المدن الماضي، الحاضر، والمستقبل.

وتتضمن المدن كلاً من النظام والفوضى، الجمال والبشاعة،الفضيلة والرذيلة.من جهة أخرى، فبإمكانها أن تبرز أفضل أو أسوأ ما في البشرية، حيث أنها تجسد المظهر المادي لكل من التاريخ والثقافة، فضلاً عن احتضانها لكل من الابتكار، والصناعة، والتكنولوجيا، وروح المبادرة، والإبداع. علاوة على ذلك، فتجسد هذه المدن أيضاً أكثر الأفكار الإنسانية نبلاً، بالإضافة لتجسيدها لكل من الطموحات والتطلعات، بيد أنها قد تصبح مستودعاً للعلل الاجتماعية ما لم يتم تخطيطها وإدارتها على النحو السليم. كما تعمل المدن على توجيه الأنظمة الاقتصادية الوطنية من خلال تنمية الثروات، وتعزيز التنمية الاجتماعية، وتوفير فرص العمل، بيد أنه بإمكانها أيضاً أن تصبح أرضاً خصبة لكل من مظاهر الفقر، والتهميش، والتدهور البيئي.

وتحتضن المدن في يومنا هذا نحو نصف سكان العالم، كما ستبلغ نسبة سكان المدن خلال العقدين المقبلين نحو 60 بالمائة. وبذلك، كيف يمكن لمخططي المدن وواضعي السياسات إيجاد الانسجام ما بين مختلف المصالح، والتناقضات الكامنة داخل المدن؟ وما هي المكونات اللازمة لتحقيق الانسجام ما بين الجوانب المادية، والاجتماعية، والبيئية، والثقافية في المدينة من جهة وسكانها من جهة أخرى؟

المدن المنسجمة

لا يمكن أن تنطبق سمة الانسجام على أي مجتمع كان في حال حرمان شرائح كبيرة من سكانه من الاحتياجات الأساسية وتمتع شرائح أخرى منه بالثروة والرخاء. من جهة أخرى، فلا يمكن لأية مدينة التمتع بالانسجام في حال تركز الموارد والفرص لدى بعض الشرائح بينما لا تزال هنالك شرائح أخرى تعاني من الفقر والتهميش. كما أنه لا يمكن تحقيق هذا الانسجام في المدن إذا ما كان على حساب البيئة. ولذلك، فإن التوفيق ما بين العناصر المتناقضة والمتكاملة يعد أمراً حاسماً لتحقيق الانسجام في المدن. كما أنه لا بد للمدينة المنسجمة من أن تتسم بتعزيز الوحدة في إطار التنوع، علاوة على ذلك، فإن الانسجام داخل المدن لا يتوقف فقط على الرخاء والمنافع المصاحبة له، بل أنه يتوقف على ركيزتين أساسيتين واللتان تجعلان عملية الانسجام ممكنة، ألا وهما: الإنصاف والاستدامة.

وتمثل سمة الانسجام أحد المثل الاجتماعية القديمة فضلاً عن اعتبارها مفهوماً حديثاً، ففي الفلسفة الصينية القديمة، يشير مفهوم الانسجام إلى الاعتدال والتوازن في جميع الأمور. أما في يومنا هذا، فيتضمن مبدأ الانسجام مفاهيم أكثر حداثة، مثل الاستدامة البيئية، والإنصاف، والمساواة بين الجنسين، والشمولية، والحكم الرشيد. علاوة على ذلك، وبالرغم من تركيز مفهوم الاستدامة على الاعتبارات الأخلاقية والإيكولوجية، فضلاً عن تركيزه في المقام الأول على حماية الأصول البيئية والطبيعية للأرض، إلا أنه يتضمن أيضاً إيجاد التزامن والتكامل بين مختلف الأصول في الكرة الأرضية، سواء كانت مادية، أو بيئية، أو ثقافية، أو تاريخية، أو اجتماعية، أو بشرية. وفي هذا الإطار، يمكن القول بأن مفهوم الانسجام يعد مفهوماً واسعاً يعتمد على القدرات البشرية، مثل وجود الدعم المتبادل، والتضامن والتعاون. وقد أصبح الانسجام الآن بمثابة الأساس النظري لإيجاد فهم معمق للنسيج الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي، والبيئي للمدن من أجل خلق مجتمع أكثر توازناً.

ولذلك، يمكن اعتبار الانسجام بمثابة رحلة وهدف على حد سواء. كما يعتمد هذا التقرير مفهوم المدن المنسجمة بوصفه إطاراً نظرياً بغية إيجاد فهم للعالم الحضري الموجود في يومنا هذا، كما باعتباره كأداة تنفيذية لمعالجة أبرز التحديات التي تواجه المناطق الحضرية وعمليات التنمية. علاوة على ذلك، فيشير التقرير إلى مبادئ التسامح، والإنصاف، والعدالة الاجتماعية، والحكم الرشيد، والتي تعتبر مترابطة وذات أهمية مماثلة لأهمية عمليات التخطيط المادي لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة. كما يعالج الاهتمامات الوطنية من خلال البحث عن حلول على مستوى المدن، ولهذا الغرض، فإنه يسلط الضوء على ثلاثة مجالات رئيسية، وهي: الانسجام المكاني أو الإقليمي، الانسجام الاجتماعي، والانسجام البيئي. كما يقدم التقرير تقييماً لمختلف الأصول غير الملموسة والتي تساهم في تحقيق انسجام المدن، كالتراث الثقافي، وروح وذاكرة المكان، والمجموعة المعقدة من العلاقات الاجتماعية والرمزية والتي تعطي معنى للمدن. وعلى صعيد آخر، فيناقش التقرير هذه الأصول باعتبارها بمثابة «روح المدينة» كما باعتبارها ذات أهمية مماثلة لأهمية الأصول الملموسة في تحقيق التنمية الحضرية المستدامة.

الانسجام المكاني

قرن المدن

يعد القرن الحادي والعشرين قرن المدن، حيث يعيش نصف سكان العالم في المدن، بالإضافة إلى توقع هيمنة الطابع الحضري على غالبية مناطق العالم النامي بحلول منتصف هذا القرن. كما يأخذ هذا التقرير دراسة جديدة للبيانات الحضرية الموجودة بالإضافة إلى طرح تحليل شامل ومقنع لأنماط التحضر ونمو المدن خلال العقدين الماضيين. من جهة أخرى، وباستخدام مجموعة كبيرة من البيانات الهامة والمقارنة حول المدن، فيعمل هذا التقرير على تحليل الأنماط العالمية والإقليمية والتي تعكس وتيرة وحجم التحضر في العالم النامي بالإضافة إلى عكس المحركات الرئيسية لعملية التحضر في أسرع مدن العالم نمواً. كما يتمثل الغرض من هذا

التحليل في استكشاف الفوارق الدقيقة والآثار المترتبة على السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وقد تم تسجيل أعلى معدلات للنمو الحضري في مدن العالم النامي، حيث يتم استيعاب ما معدله 5 ملايين نسمة جديدة شهرياً، كما أنها تعد مسؤولة عن ما نسبته 95 بالمائة من إجمالي النمو السكاني في المناطق الحضرية في العالم. كما يعد النمو الحضري نتيجة مجموعة من العوامل، وهي: الموقع الجغرافي، النمو الطبيعي للسكان، الهجرة من الأرياف إلى المدن، تطوير البنية التحتية، السياسات الوطنية، إستراتيجيات الشركات، إلى جانب قوى سياسية، واجتماعية، واقتصادية أخرى، بما في ذلك ظاهرة العولمة. كما شهدت مدن العالم النامي خلال فترة التسعينيات معدل نمو سنوي بلغ في المتوسط ما نسبته 2.5 بالمائة. عدا عن ذلك، فقد شهدت أكثر من نصف المناطق الحضرية في العالم النامي معدل نمو سنوي مرتفع بلغ ما بين 2 و 4 بالمائة أو أكثر خلال الفترة ذاتها، في حين شهدت نحو ثلث المدن معدلات نمو متوسطة أو منخفضة بحيث لم تتجاوز ما نسبته 2 بالمائة سنوياً. من جهة أخرى، وبالرغم من تباطؤ معدلات النمو الحضري في غالبية مناطق العالم النامي، إلا أنه من المتوقع لمستويات التحضر أن ترتفع، وذلك من خلال تحول المناطق الإفريقية والآسيوية الأقل تحضراً من مناطق تسود بها الصبغة الريفية الى حد كبير لكي تصبح مناطق حضرية خلال هذا القرن. كما ستبلغ الكثافة السكانية في المناطق الحضرية للعالم النامي ما مجموعه 5.3 مليار نسمة بحلول عام 2050؛ حيث ستبلغ نسبة سكان المناطق الحضرية في آسيا لوحدها 63 بالمائة من إجمالي سكان المناطق الحضرية في العالم، في حين ستحتضن إفريقيا ما مجموعه 1.2 مليار نسمة في المناطق الحضرية، أي نحو ربع إجمالي سكان المناطق الحضرية في العالم.

وفي تناقض حاد، فليس من المتوقع حدوث أية تغييرات كبيرة على إجمالي سكان المناطق الحضرية في بلدان العالم المتقدم، بما في ذلك دول الكومنولث، رابطة الدول المستقلة،حيث سيطرأ ارتفاع طفيف على الكثافة السكانية من 900 مليون نسمة في عام 2005 إلى 1.1 مليار نسمة بحلول عام 2050. كما تشهد العديد من مدن العالم المتقدم خسارة سكانية، حيث يعزى ذلك بشكل كبير إلى انخفاض معدلات الزيادة الطبيعية للسكان فضلاً عن انخفاض معدلات الخصوبة. كما ترتبط ظاهرة انخفاض المعدلات السكانية بالعالم المتقدم بصورة عامة، بيد أنه يمكن ملاحظة ظاهرة تقلص معدلات سكان الحضر في بعض مدن العالم النامي أيضاً. وبذلك، فهنالك ضرورة لجمع الأساليب والتقنيات الحديثة والتي من شأنها الاستجابة لحالة النمو والتوسع في بعض المدن، إلى جانب الاستجابة إلى الاتجاه الناشئ والمتمثل في الانحدار السكاني والاقتصادي في مدن أخرى. علاوة على ذلك، فلا بد من أن يرتبط التخطيط الذكي للنمو بعمليات التخطيط الذكي للانكماش إذا ما كانت الغاية تحقيق تنمية حضرية أكثر انسجاماً.

بيد أن التغيير الحضري في العالم النامي لا يتبع أنماطاً أو اتجاهات متطابقة على الدوام، حيث تتسم ظاهرة التحضر في إفريقيا بالتركيز الكبير وغير المتناسب لكل من الأفراد والاستثمارات في أكبر المدن (والتي تكون العاصمة في غالبية الأحيان) كما باتسامها بالنمو السنوي المرتفع للغاية للعشوائيات والذي يتجاوز ما نسبته 4 بالمائة. وبذلك، فتتسم عملية التحضر في المنطقة بالأسبقية الحضرية وتكوين العشوائيات، ولا سيما في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى.

أما في آسيا، فهنالك اتجاه ناشئ يتمثل في توسع مناطق العواصم، حيث بات هذا الاتجاه سمة بارزة من سمات المدن الكبيرة. كما يقوم سكان المناطق الحضرية بالانتقال إلى مناطق الضواحي أو المدن الأبعد والتي عادة ما ترتبط بالمدينة الرئيسية أو العاصمة من خلال شبكات النقل والمواصلات. كما تعد هذه الظاهرة أكثر انتشاراً في كبرى المدن الهندية، حيث تشكلت حلقات المدن حول المدن الكبرى مثل نيودلهي ومومباي. من ناحية أخرى، فقد كانت أنماط النمو في الصين تميل إلى إنشاء «مناطق المدينة» على طول الحزام الساحلي، والتي تعد ذات دور رئيسي في مجمل النمو الاقتصادي الذي شهدته البلاد خلال السنوات الماضية. أما في البلدان حيث لا تزال القاعدة تتمثل في منح الأولوية للمدن، كما في الفلبين وإندونيسيا؛ فقد تمثل الاتجاه في تعزيز نمو المدن المتوسطة بغية توجيه المهاجرين وتحويلهم بعيداً عن أكبر المدن.

أما عملية التنمية الحضرية في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي؛ والتي تعد أكثر المناطق تحضراً في العالم النامي، فإنها تتسم أيضاً بدرجة عالية من الأولوية الحضرية، وذلك بوجود نحو خمس سكان الحضر في المنطقة ممن يعيشون في مدن لا تقل كثافتها السكانية عن خمسة ملايين نسمة. بيد أن هنالك واحدة من أبرز السمات المميزة لعملية التحضر في المنطقة، والتي تتمثل في النمو المتسارع للمدن الصغيرة، حيث يعيش ما نسبته 40 بالمائة من إجمالي سكان الحضر في المنطقة. كما توجد سمة مميزة أخرى في المنطقة والتي تتمثل في أنه عادة ما يؤدي النمو الحضري إلى انتقال الأفراد من مدينة إلى أخرى، وليس إلى انتقالهم من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية.

الدور الحاسم للحكومات المركزية في تحديد مدى ازدهار ونمو المدن

تتضح أهمية العامل الجغرافي لدى تفسير الديناميكية الاقتصادية ومستويات نمو المدن والمناطق (من حيث الموقع، والمزايا النسبية، وعوامل التكتل، والقرب من المواقع، الخ). فعلى سبيل المثال، فإن المدن التي تقع على مقربة من البحار، أو على طول ضفاف الأنهار أو في مناطق الدلتا لطالما كانت الأبرز والأهم ولا تزال كذلك على خارطة البلدان والمناطق كافة. كما تقع 14 مدينة من أصل 19 من كبرى مدن العالم على مقربة من مسطحات مائية واسعة والتي تمثل حلقة لربط الأنظمة الاقتصادية المحلية بسلاسل التوريد والتجارة الإقليمية والعالمية، كما تبلغ الكثافة السكانية في تلك المدن 10 ملايين نسمة أو أكثر.

بيد أن العامل الجغرافي لا يعد كافياً لتحديد المدن التي سوف تشهد ازدهاراً ونمواً، حيث يشير هذا التقرير إلى أن نمو المدن لا يحدث بطريقة عشوائية كما أنه لا يحدث بطريقة منظمة أيضاً. علاوة على ذلك، فإن السياسات الوطنية، وإستراتيجيات الشركات، والمزايا النسبية التي تقدمها المدن في كل من الأسواق العالمية، والإقليمية، والمحلية تعمل وبشكل كبير على تحديد المدن التي سوف تشهد ازدهاراً ونمواً، بالإضافة لتحديد المدن التي سوف تشهد انكماشاً في الحجم أو انحداراً في أهميتها الاقتصادية أو السياسية. كما تعد السياسات الوطنية التي تتضمن منهجيات داعمة للشرائح الفقيرة لتحقيق التنمية الاقتصادية ذات دور رئيسي في تحديد نمو المدن، وذلك كما تمت ملاحظته في مناطق جنوب وشرق الصين خلال السنوات الأخيرة.

وهنالك العديد من المدن حيث تكون السياسات الاقتصادية والاستثمارات الوطنية نتيجة لقرارات حكومية ومخصصات من الموازنات. كما تمارس البلاد، بمختلف أشكالها المؤسسية، تأثيراً حاسماً في تحديد المدن والمناطق الأكثر انتفاعاً من الموارد العامة. كما تقوم الحكومات أيضاً بتشجيع و/أو تنظيم الاستثمارات العامة والخاصة لإنشاء البنية التحتية وغيرها من الاستثمارات التي تساهم في تحقيق التنمية الحضرية. كما تقوم الحكومات المركزية في العديد من البلدان بإيلاء المزيد من الاهتمام وتوفير المزيد من الموارد في مناطق معينة في المدينة وذلك بغية إعادة توجيه عمليات التنمية الإقليمية أو الوطنية. كما تقوم هذه الحكومات باستخدام المدن للاتصال بالتجارة العالمية والتدفقات المالية، وذلك في ظل استخدام هذه المدن لدفع عملية التغيير الاجتماعي في اتجاهات محددة.

علاوة على ذلك، فيتم توجيه النمو الحضري في العديد من البلدان من

خلال الحكومات الوطنية بصورة أساسية، ومن ثم يتم دفع هذه العملية من خلال السلطات المحلية وغيرها من الجهات الفاعلة،مثل القطاع الخاص. كما دفع ذلك المدن لكي تتنافس مع بعضها البعض بحثاً عن الموارد فضلاً عن سعيها للانضمام إلى الخطط والإستراتيجيات الإنمائية الإقليمية والوطنية. من جهة أخرى، فيعكس نمو المدن من خلال المبادرات المحلية وجود توجه متزايد نحو تحقيق ريادة حضرية أكبر إلى جانب تحقيق منافسة أكبر بين المدن.

إمكانية تحقيق التنمية الحضرية والإقليمية المتوازنة من خلال تنفيذ الاستثمارات المتسقة والهادفة في البنية الأساسية في ميادين النقل والاتصالات

إن اعتبار المدن بمثابة مناطق متميزة عن بعضها البعض وبأنها منفصلة عن المناطق المحيطة بها قد بات أمراً مستحيلاً في يومنا هذا، كما أن الروابط ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية كما بين المدن قد عملت على تهيئة فرص جديدة تعتمد على الربط وذلك بغية جعل تدفقات الأفراد والموارد من منطقة إلى أخرى أمراً ممكناً. وبذلك، فإن الاستثمارات في البنية الأساسية لقطاعي النقل والاتصالات في المناطق الحضرية، والمناطق الداخلية في المدن، وما بين مناطق الأرياف والمدن قد باتت هامة لتحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة، فضلاً عن أهميتها في تعزيز الإمكانات الاقتصادية للمدن والمناطق المحيطة بها.

من جهة أخرى، فتتخذ الحكومات المركزية دوراً محورياً في عمليات تخصيص وتعبئة الموارد المالية، سواء كان ذلك لدعم عمليات التنمية الاقتصادية في المدن، أو لتصويب الفوارق الإقليمية/المحلية. كما يبين هذا التقرير أن الاستثمارات الهادفة في البنية الأساسية لقطاعي النقل والاتصالات على وجه التحديد تمثل أبرز القوى الدافعة لعمليات النمو الحضري والتنمية الاقتصادية في العالم النامي.

وتشير دراسة تحليلية أولية من إعداد برنامج الموئل حول المدن الأسرع نمواً في العالم النامي إلى انتفاع أكثر من 40 بالمائة من المدن من عمليات تنويع، وتوسعة، أو تحسين أنظمة النقل الإقليمية أو الوطنية، بما في ذلك كل من الطرق، والمطارات، والسكك الحديدية والموانئ البحرية داخل المدن وما بينها. كما أن الاستثمار في البنية الأساسية لقطاعي النقل والاتصالات لا يعمل فقط على زيادة الإنتاجية الإجمالية للمدن، والأمم، والمناطق، بل أنه يعزز أيضاً تحقيق تنمية حضرية وإقليمية متوازنة. من جهة أخرى، فهنالك أهمية للسياسات الرامية لتعزيز التنمية الاقتصادية والتي تتضمن تحديد المناطق الاقتصادية الخاصة أو المحاور الصناعية،حيث أنها تساهم في نمو المدن، ولا سيما في منطقة آسيا.

الانسجام الاجتماعي

تزايد ظاهرة عدم المساواة في المدن

تتجلى مظاهر الثراء والفقر جنباً إلى جنب في العديد من المدن: حيث أنه عادة ما تقع الأحياء السكنية الثرية وذات التوفير الجيد بالخدمات بالقرب من الأحياء الفقيرة المكتظة داخل المدينة أو في الضواحي المجاورة لها، حيث عادة ما تفتقر الأخيرة إلى غالبية الخدمات الأساسية. كما يعرض هذا التقرير تحليلاً عالمياً أولياً لمستويات توزيع الدخل و/أو الاستهلاك على مستوى المناطق الحضرية و/أو على مستوى المدن. كما يشير التقرير إلى وجود تباين كبير في مستويات توزيع الدخل بين المناطق الأقل تطوراً، وذلك في ظل وجود بعض المناطق الحضرية، ولا سيما في إفريقيا وأمريكا اللاتينية، والتي تشهد معدلات مرتفعة للغاية من عدم المساواة على عكس المعدلات المسجلة في كل من أوروبا وآسيا، والتي تشهد معدلات منخفضة نسبياً من عدم المساواة.

وتعد مدن أمريكا اللاتينية والكاريبي من أبرز المدن التي تشهد حالة من عدم المساواة في العالم، وفي طليعتها كل من المدن البرازيلية والكولومبية، تليها بعض المدن في الأرجنتين، والتشيلي، والإكوادور، وغواتيمالا، والمكسيك. كما أن مستويات عدم المساواة في المناطق الحضرية في هذه المناطق لا تشهد تزايداً فحسب، بل أنها قد أصبحت أكثر ترسخاً، الأمر الذي يوحي بأن مظاهر الإخفاق في توزيع الثروات قد كانت نتيجة عيوب في النظام.

أما في إفريقيا، فتعد مستويات عدم المساواة في المناطق الحضرية الأعلى في مناطق إفريقيا الجنوبية، حيث سجلت مدن جنوب إفريقيا وناميبيا معدلات مرتفعة من عدم المساواة والتي تنافس تلك المعدلات المسجلة في مدن أمريكا اللاتينية. كما توجد أبرز معدلات ومظاهر عدم المساواة في المدن التي تقع في بلدان جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى والتي خرجت مؤخراً من نظام الفصل العنصري. كما تبرز جنوب إفريقيا باعتبارها البلاد التي لم تعمل على تطبيق النموذج الاقتصادي والسياسي لتركيز الموارد، وذلك على الرغم من أن اعتماد إستراتيجيات وسياسات إعادة التوزيع خلال السنوات الأخيرة قد عمل على خفض أوجه التفاوت وعدم المساواة بشكل طفيف. وللأسف، فلم تتمكن المعدلات المرتفعة للنمو الاقتصادي في العديد من البلدان الإفريقية من الحد من الفوارق في مستويات الدخل أو الاستهلاك، بل وعلى العكس من ذلك، فإن أشكال التفاوت في المناطق الحضرية تبقى مرتفعة كلما ارتفع مستوى تركيز الثروات في العديد من المدن الإفريقية بما في ذلك مابوتو، ونيروبي، وأبيدجان. كما تبدو أشكال عدم المساواة في المناطق الحضرية الإفريقية أعلى من أشكال عدم المساواة في المناطق الريفية على وجه العموم، كما تبدو المدن التي تقع في شمال إفريقيا أكثر مساواة من مدن بلدان جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى.

من ناحية أخرى، فتبدو المدن الآسيوية أكثر مساواة من غيرها من المدن في أنحاء أخرى من العالم النامي، وذلك على الرغم من وجود بعض المدن التي ارتفعت بها معدلات عدم المساواة أو أنها بقيت مرتفعة، كما في مدينتي هونغ كونغ وهو تشي مين. علاوة على ذلك، فقد تم تسجيل معدلات مرتفعة من عدم المساواة في المناطق الحضرية في مدن كل من تايلاند والفلبين. كما تبدو المدن الصينية أكثر مساواة من غيرها من المدن الآسيوية، حيث تعد مدينة بكين الأكثر مساواة في المنطقة، وذلك بالرغم من وجود بعض المدن الصينية مثل مدينة شنتشن والتي تشهد معدلات مرتفعة نسبياً من عدم المساواة والتي تعد مماثلة لتلك التي سجلتها كل من مانيلا وبانكوك. من جهة أخرى، فقد أدى ازدهار الاقتصاد الصيني إلى إيجاد فوارق ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف، إلى جانب إحداث أشكال تفاوت إقليمية، حيث يرتفع مستوى الدخل الفردي لسكان المدن التي تقع في الجزء الشرقي من البلاد بالمقارنة مع مستويات الدخل التي يتمتع بها سكان مناطق الأرياف في الأجزاء الغربية والبعيدة من البلاد. أما في كل من بنغلادش، والهند، وباكستان، وإندونيسيا، فتعد معدلات عدم المساواة في المناطق الحضرية منخفضة بشكل عام، حيث يمكن مقارنتها بالمستويات التي سجلتها كل من أوروبا، وكندا، وأستراليا. بيد أن التحليلات الأخيرة تشير إلى أن الهند سوف تشهد ارتفاعاً في معدلات عدم المساواة في المناطق الحضرية في المستقبل، وذلك نتيجة لسياسات العولمة والتصنيع، إلى جانب عدم كفاية الاستثمارات المناسبة لتوفير السلع العامة للشرائح السكانية الأكثر ضعفاً.

زعزعة الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي جراء المعدلات المرتفعة من عدم المساواة

إن ارتفاع معدلات عدم المساواة في المدن يمكن أن يؤدي إلى عواقب اجتماعية، واقتصادية، وسياسية سلبية والتي من شأنها العمل على زعزعة

استقرار المجتمعات. كما تؤدي أشكال عدم المساواة هذه إلى إحداث شروخ اجتماعية وسياسية داخل المجتمع والتي يمكن أن تتطور أيضاً لكي تتحول إلى اضطرابات اجتماعية. كما ينطبق ذلك بصفة خاصة على المناطق التي تشهد كلاً من المعدلات المرتفعة من عدم المساواة وانتشار الفقر، مما يؤدي إلى زيادة مخاطر التوتر السياسي والانقسامات الاجتماعية التي يمكن أن تهدد الأمن الوطني والتنمية الاقتصادية. كما تؤدي الاضطرابات الاجتماعية وانعدام الأمن إلى الحد من الحوافز الاستثمارية فضلاً عن إجبار الحكومات لزيادة نسبة الموارد العامة المخصصة للأمن الداخلي– وهي الموارد التي كان من الممكن إنفاقها ضمن قطاعات اقتصادية أكثر إنتاجية أو في ميادين الخدمات الاجتماعية والبنية الأساسية.

ويبين هذا التقرير عدم تحقيق منافع النمو الاقتصادي في المجتمعات التي تشهد معدلات مرتفعة للغاية من عدم المساواة والفقر، كما تشير البيانات التي تم جمعها مؤخراً إلى أن المجتمعات التي تشهد مستويات منخفضة من عدم المساواة تعد أكثر كفاءة في الحد من مستويات الفقر بالمقارنة مع المجتمعات الأخرى التي تشهد مستويات مرتفعة من عدم المساواة. علاوة على ذلك، فتعود فوائد النمو الاقتصادي على شرائح أكبر من الأفراد كما يتم استيعابها بشكل أفضل في المجتمعات المتساوية بالمقارنة مما هو عليه في المجتمعات التي تتسع بها الفجوات بين الشرائح الغنية والفقيرة، حيث أنه عادة ما تقوم الشرائح الغنية بتركيز فوائد تحقيق الثروات، مخلفة الغالبية العظمى وراءها. علاوة على ذلك، فهنالك تأثير مثبط لمظاهر عدم المساواة على الكفاءة الاقتصادية، حيث أنها تعمل على رفع تكلفة عمليات إعادة التوزيع، فضلاً عن تأثيرها على عمليات تخصيص الموارد لتنفيذ الاستثمارات.

وقد خلص هذا التقرير إلى نتيجة هامة تشير إلى أن ظاهرة عدم المساواة لا تعد نتيجة طبيعية للنمو الاقتصادي، كما أنه وعلى الرغم من عدم اعتبار الصلة ما بين النمو الاقتصادي وعدم المساواة في الدخل في المناطق الحضرية بمثابة علاقة بسيطة فضلاً عن عدم اعتبارها صلة متبادلة، إلا أنه يمكن ضبط معدلات عدم المساواة أو الحد منها من خلال تنفيذ الحكومات للجهود اللازمة للتخفيف من آثارها والتطلع إلى الحد منها مستقبلاً. علاوة على ذلك، فتشير التحليلات التي أعدها برنامج الموئل حول أشكال عدم المساواة في 28 دولة في العالم النامي إلى نجاح نحو نصف هذه البلدان من الحد من معدلات عدم المساواة في المناطق الحضرية في ظل التمتع بنمو اقتصادي إيجابي منذ فترة الثمانينيات. كما قامت ماليزيا على سبيل المثال بالحد من معدلات عدم المساواة وبشكل مطرد منذ مطلع السبعينيات، وذلك من خلال تطبيق السياسات الداعمة للشرائح الفقيرة كما من خلال تنمية الموارد والمهارات البشرية. وبالمثل، فقد أكد برنامج «النمو، الاستقرار، والعدالة» والذي تم تطبيقه في إندونيسيا على أن عمليات توزيع الدخل والتخفيف من حدة الفقر تعد عناصر أساسية ضمن عمليات النمو والتنمية الاقتصادية. من جهة أخرى، فقد أكدت سياسات تعزيز المساواة في رواندا على أن المعدلات المرتفعة للنمو الاقتصادي الذي تشهده البلاد في الوقت الحالي لا تعمل على رفع معدلات عدم المساواة. كما بينت هذه البلدان إمكانية تحقيق النمو الاقتصادي دون رفع معدلات عدم المساواة، فضلاً عن اعتبار عملية الحد من أوجه عدم المساواة في واقع الأمر بمثابة إستراتيجية داعمة لعملية النمو.

إمكانية تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة بشكل كبير من خلال تنفيذ الاستثمارات والتدخلات الهادفة والمركزة

يعاني سكان الأحياء الفقيرة في العديد من المدن الأشد فقراً في جميع أنحاء العالم من أشكال متعددة من الحرمان، والتي تجسد ظاهرة الفقر بشكل مباشر: حيث توجد العديد من المساكن غير الملائمة للمعيشة، وعادة ما يفتقر سكانها لكل من الغذاء، والتعليم والرعاية الصحية والخدمات الأساسية والتي ينبغي أن يكون توفيرها أمراً لا جدال فيه. كما أن السلطات المحلية والمركزية لا تعترف في كثير من الأحيان بهذه الأحياء السكنية، حيث تعد في أجزاء كثيرة من العالم بمثابة مناطق «غير مرئية» وغير منظمة في المدن والتي باتت تشهد نمواً بوتيرة أسرع من المناطق المرئية والمنظمة.

ويشكل سكان الأحياء الفقيرة في بعض المدن غالبية سكان المناطق الحضرية، فضلاً عن اعتبار هذه الأحياء أكثر المستوطنات البشرية شيوعاً، مما يطرح المسألة التي يناقشها هذا التقرير حول «مدن الأحياء الفقيرة»، في حين تعتبر هذه الأحياء في مدن أخرى بمثابة جيوب صغيرة من الحرمان، والتي تكون معزولة عن بقية المدينة. كما تم تسجيل أعلى انتشار للأحياء الفقيرة في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى (بنسبة 62 بالمائة)، تليها بلدان جنوب آسيا (43 بالمائة)، وشرق آسيا (37 بالمائة). أما منطقة شمال إفريقيا؛ فقد سجلت أدنى معدلات لانتشار الأحياء الفقيرة بين بلدان العالم النامي (بنسبة 15 بالمائة).

بيد أن البيانات الحديثة لبرنامج الموئل تشير إلى عدم معاناة جميع سكان الأحياء الفقيرة من الدرجة ذاتها من الحرمان، فضلاً عن عدم تجانس الأحياء الفقيرة كافة. وبعبارة أخرى، فلا يواجه سكان الأحياء الفقيرة في جميع أنحاء العالم المصير ذاته: حيث سيكون مصير بعض الشرائح أسوأ من غيرها. وبصفة عامة، يمكن القول بأن أكبر أعداد لسكان الأحياء الفقيرة غالباً ما تتواجد في المناطق الأكثر فقراً في العالم، حيث يعاني هؤلاء السكان من أشكال متعددة من الحرمان، بما في ذلك الافتقار لإمدادات المياه ومرافق الصرف الصحي المطورة، والاكتظاظ، والمساكن غير الدائمة، والحيازة غير الآمنة للمساكن. كما تم إعداد دراسات في مختلف البلدان مثل انغولا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجمهورية غينيا بيساو، والسودان، وسييراليون، حيث بينت هذه الدراسات احتمالية تعرض سكان الأحياء الفقيرة لمجموعة من أشكال الحرمان، بيد أن هنالك بلداناً أخرى حيث لا يعاني غالبية سكان الأحياء الفقيرة سوى من شكل واحد أو اثنين من أشكال الحرمان، كما في بينين، بوركينا فاسو، بوروندي، الكاميرون، غابون، كينيا، غانا، والسنغال. علاوة على ذلك، فيبين التقرير بأن الأسر التي تعيلها النساء تعاني بشكل أكبر من غيرها من الأشكال المتعددة للحرمان، ففي هاييتي على سبيل المثال، تعاني ما نسبته 60 بالمائة من الأسر التي تعيلها النساء من ثلاثة أشكال من الحرمان، أما في كينيا ونيكاراغوا، فتعاني ثلث هذه الأسر من أربعة أشكال من الحرمان.

ويبين هذا التقرير أيضاً معاناة سكان الأحياء الفقيرة في مختلف المناطق من أوجه متماثلة للحرمان: حيث يعاني سكان هذه الأحياء في كل من كولومبيا وتركيا وزمبابوي على سبيل المثال من مظاهر الاكتظاظ في غالبية الأحيان، في حين يفتقر سكان هذه الأحياء في كل من مصر والمكسيك في الغالب لمرافق الصرف الصحي المطورة. بيد أن هنالك العديد من المدن حيث لا يمثل العيش في المناطق غير الفقيرة أي ضمان للحيلولة دون التعرض لسوء الأحوال المعيشية. كما تشير بيانات برنامج الموئل إلى احتمالية تمتع سكان الأحياء الفقيرة في مدينة القاهرة بظروف أفضل مما هو الحال بالنسبة لسكان الأحياء غير الفقيرة في كل من لاغوس، ولواندا، والعديد من المدن الأخرى في جنوب الصحراء الكبرى، حيث تم استخلاص هذه البيانات بحسب مؤشرات كالظروف الصحية، والتعليمية، والبيئية. من جهة أخرى، فيمكن لهذه المستويات المتباينة من عدم المساواة الاجتماعية والتهميش من أن تنعكس على عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تشهدها المدن والمناطق كافة.

كما يمكن لكل من الحكومات والسلطات المحلية تركيز الموارد العامة لتحسين الأحياء الفقيرة بصورة أكثر فعالية من خلال تحديد أشكال الحرمان التي تنتشر في كل من الأحياء الفقيرة، كما ينطبق ذلك على بينين مثلاً، حيث يمكن للاستثمارات الهادفة في مرافق الصرف الصحي في الأحياء الفقيرة من أن تساعد وبسهولة في رفع مستوى نحو ربع الأسر

الفقيرة لكي تخرج من هذا النطاق وتصبح أسراً غير فقيرة. من ناحية أخرى، فيمكن لواضعي السياسات استنباط ردود أفضل للسياسات بحيث تكون مركزة ومستهدفة على نحو أفضل، وذلك من خلال تصنيف نوع ومستوى الحرمان من المأوى في الأحياء الفقيرة. علاوة على ذلك، فمن الممكن تحديد التدخلات اللازمة في المدن كما ضمن أحياء سكنية محددة وبصورة أفضل من خلال تصنيف الأحياء الفقيرة بحسب نوع ودرجة الحرمان الذي تعاني منه. كما يمكن جمع هذه المعلومات إلى جانب غيرها من البيانات حول الأحياء الفقيرة والمؤشرات الحضرية بغية اتخاذ قرارات أفضل حول كيفية تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة وإنشاء مدن تتميز بانسجام اجتماعي أكبر.

الانسجام البيئي

إمكانية التخفيف من أثر ظاهرة تغير المناخ أو حتى عكسه في المدن من خلال وفورات الحجم والتي من شأنها العمل على خفض التكاليف الفردية بالإضافة إلى خفض الطلب على الموارد

إن المدن التي لا يتم التخطيط لها أو إدارتها بصورة سليمة يمكن أن تصبح عبئاً على الموارد الطبيعية فضلاً عن تهديدها وبسهولة لنوعية الهواء والماء، مما ينعكس سلباً على كل من البيئة الطبيعية والمعيشية. علاوة على ذلك، ونظراً لوفورات الحجم التي توفرها هذه المدن؛ فإنها تطرح فرصاً رئيسية للحد من مستويات الطلب على الطاقة وتقليل الضغوط على الأراضي والموارد الطبيعية المحيطة بها. من جهة أخرى، فإن المدن ذات التخطيط والتنظيم السليم لا تنحصر قدرتها فقط في التقليل من الخسائر البيئية، بل أنها تعد قادرة أيضاً على إيجاد حلول مبتكرة لتعزيز نوعية البيئة والتخفيف من الآثار السلبية لظاهرة التغير المناخي.

بيد أنه وإذا كانت المدن قادرة على تسخير المزايا التي توفرها عملية التحضر؛ فإنها ستكون قادرة في الواقع على أن تصبح جزءاً من الحلول للتحديات البيئية العالمية، بما في ذلك الزيادة في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والناجمة عن عمليات استهلاك الوقود الأحفوري. كما أنه وعلى الرغم من إلقاء اللوم في المعتاد على المدن والأنشطة التي يتم تنفيذها في المناطق الحضرية للزيادة الحاصلة في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على مستوى العالم، إلا أن هنالك أدلة تشير إلى أن هذه الانبعاثات ترتبط بأنماط الاستهلاك والناتج المحلي الإجمالي الفردي بشكل أكبر من ارتباطها بدرجات التحضر بحد ذاته. فعلى سبيل المثال، تنتج مدينة ساوباولو كبرى مدن البرازيل نحو عشر الانبعاثات الناجمة عن مدينة سان دييغو في الولايات المتحدة، وذلك على الرغم من أن حجم هذه الأخيرة لا يتجاوز ربع حجم مدينة ساوباولو.

ويطرح هذا التقرير لمحة أولية عامة حول كيفية استهلاك المدن للطاقة، وذلك من خلال تصنيف المعلومات ضمن ثلاثة قطاعات، وهي: الصناعة، المباني السكنية والتجارية، والنقل، مع مراعاة درجة التطور لكل من البلدان ومستويات دخلها. من جهة أخرى، وبالرغم من تسجيل معدلات أعلى من الاستهلاك الفردي للطاقة في البلدان الصناعية الثرية، إلا أن هنالك أوجه تباين واضحة ما بين مختلف المدن وفي مختلف المناطق. فعلى سبيل المثال، تشجع المدن الأوروبية استخدام وسائط النقل العام كما أنها تستخدم مصادر الطاقة بصورة أكثر كفاءة بالمقارنة مع مدن أمريكا الشمالية، حيث تتمثل القاعدة العامة هنالك في توسع المناطق الحضرية، وأساليب الحياة التي تتسم بالاستهلاك المرتفع للطاقة، والاعتماد الكبير على وسائط النقل الخاصة. كما تبين هذه الأدلة أيضاً وجود اختلاف في استخدام الطاقة بين المدن في العالم المتقدم وتلك في العالم النامي، حيث يتم استهلاك أكثر من 50 بالمائة من الطاقة لأغراض التدفئة وإنارة المباني السكنية والتجارية في مدن مثل نيويورك، ولندن، وطوكيو، في حين يتم استهلاك ما يزيد على نصف الطاقة لأغراض المواصلات والنقل في كل من هونغ كونغ، وبانكوك، وكيب تاون، والمكسيك. كما يعد قطاع الصناعة الأبرز في استهلاك الطاقة في بعض المدن الصينية مثل بكين وشنغهاي. علاوة على ذلك، فيمكن إيجاد أوجه التباين بين مختلف المناطق والمدن على مستوى الأسر والمساكن، حيث يتم استخدام الجزء الأكبر من الطاقة في المساكن ذات الدخل المنخفض في البلدان النامية لأغراض الطهي، في حين يتم استخدام الجزء الأكبر منها لأغراض التدفئة والإنارة في غالبية المساكن في البلدان ذات الدخل المرتفع. أما بالنسبة للأسر الفقيرة في المناطق الحضرية، فإن صعود سلم الطاقة– من مصادر الوقود الحيوي إلى مصادر طاقة أنظف – لن يعمل فقط على تحسين نوعية حياتها، بل أنه يعمل على الحد من انبعاثات الغازات الدفيئة أيضاً. ولذلك، فهنالك ضرورة لإيجاد تقنيات جديدة بحيث تكون ذات كفاءة من حيث استخدام الطاقة وعدم إضرارها بالبيئة في المجتمعات ذات الدخل المنخفض وذلك بغية الحد من أثرها البيئي والتقليل من المخاطر البيئية.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن البيانات المتوفرة حول استهلاك الطاقة على مستوى المدن والضواحي والمساكن لا تزال ضئيلة، بيد أنها تدعو إلى ضرورة إنشاء آلية عالمية للرصد بغية قياس معدلات استهلاك الطاقة في المدن، كما لقياس أثرها على انبعاثات الغازات الدفيئة، بالإضافة لأثرها على حلول التخفيف والتكيف التي يجري تطبيقها.

إشارة الأدلة إلى الأثر البيئي الإيجابي للمدن ذات التنظيم السليم والتي تتمتع بأنظمة للنقل العام صديقة للبيئة

بالرغم من استهلاك الشرائح الثرية لمستويات أكبر من الطاقة بالمقارنة مع الشرائح الفقيرة؛ فيبين هذا التقرير بالأدلة القاطعة بأن معدلات استهلاك الطاقة تتأثر وبشكل كبير بهيئة المدن، كما بمستويات اكتظاظها وأنظمة النقل العام الصديقة للبيئة والتي يتم استخدامها في تلك المدن، كما أن هنالك بعض المدن في العالم المتقدم والتي باتت تنتج مستويات أدنى من انبعاثات الكربون على المستوى الفردي بالمقارنة مع ما يتم إنتاجه في بلدان أخرى أقل تقدماً. علاوة على ذلك، فإن المدن ذات الكثافة والتنظيم الأكبر عادة ما تعمل على استخدام موارد الطاقة النظيفة فضلاً عن اعتمادها الأقل على وسائط النقل، بالإضافة إلى أنها لا تعد أكثر كفاءة في استخدام الطاقة فحسب، بل أنها تساهم أيضاً بمعدلات أقل من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري.

وتشير إحدى الدراسات المقارنة حول انبعاثات الكربون الناجمة عن وسائط النقل في مناطق مختلفة في العالم إلى تسجيل أعلى معدلات للانبعاثات في كل من أمريكا الشمالية وأستراليا، حيث تشهد مدن أمريكا الشمالية امتداداً حضرياً فضلاً عن توسعها وزيادة معدلات استخدام وسائط النقل الخاصة، مما يساهم في المعدلات المرتفعة للغاية لانبعاثات الكربون في المنطقة. أما في أوروبا الغربية، ومن ناحية أخرى، فيتم إنتاج نحو ربع معدل انبعاثات الكربون الناجمة عن قطاع النقل في أمريكا الشمالية، حيث يمكن تفسير هذا الفرق من خلال مساعي المدن الأوروبية ورغبتها في تشجيع استخدام مصادر الطاقة النظيفة، وانتشار استخدام وسائط النقل العام بشكل أكبر في المنطقة. وبذلك، فمن الممكن خفض معدلات الانبعاثات على مستوى المدن من خلال زيادة استخدام أنظمة النقل العام الصديقة للبيئة، كما من خلال الحد من الامتداد الحضري في المدن.

الأثر المدمر الذي يمكن أن تحدثه ظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر على المدن الساحلية

تشير التوقعات العالمية إلى أن ظاهرة الاحترار العالمي قد تؤدي إلى

ارتفاع مستويات سطح البحر خلال العقود المقبلة. كما يمكن لهذه الظاهرة الناجمة عن ظاهرة تغير المناخ من أن تكون ذات أثر مدمر على كل من المدن الساحلية كما على سكان المناطق الحضرية. أما على الصعيد العالمي، فيعيش ما نسبته 60 بالمائة من سكان العالم في مناطق ساحلية منخفضة – وهي المناطق الممتدة على طول خطوط السواحل والتي لا يزيد ارتفاعها عن 10 أمتار فوق سطح البحر، والتي تعد الأكثر تأثراً بارتفاع مستوى البحر– حيث يعد هؤلاء السكان من سكان المناطق الحضرية. كما توجد بعض المناطق مثل آسيا وإفريقيا والتي تعد عرضة للخطر على وجه التحديد، حيث توجد العديد من المناطق الساحلية في كل منهما والتي تفتقر للبنية الأساسية اللازمة لمقاومة أقسى الظروف المناخية. كما يمكن أيضاً انجراف أجزاء من هذه المدن نظراً لعدم كفاية البنية الأساسية بها واللازمة لمقاومة الفيضانات بالغة القوة، كما في مدينة داكا في بنغلادش، والإسكندرية في مصر، وغيرها من المدن في العالم النامي. من جهة أخرى، ونظراً لسكن فقراء الحضر في غالب الأحيان في مواقع خطيرة، مثل مناطق سهول الفيضانات، فتعد هذه الشريحة الأكثر تضرراً في حال ارتفاع مستوى سطح البحر، وذلك نظراً إلى أنه عادة ما تكون مساكنهم غير دائمة بطبيعتها، بالإضافة إلى افتقار الأحياء السكنية لخطوط تصريف المياه والسدود وغيرها من مرافق البنية التحتية. كما ينبغي على هذه المدن اعتماد إستراتيجيات التخفيف والتكيف بشكل سريع بغية تجنب العواقب الوخيمة في المستقبل.

التخطيط للمدن المنسجمة

إن تعريف المدن لا يقتصر فقط على اعتبارها مناطق تم إنشاؤها بالطوب والحجر: فهي ترمز إلى أحلام، وتطلعات، وآمال مجتمعاتها. وبذلك، فإن إدارة الأصول البشرية، والاجتماعية، والثقافية، والفكرية للمدينة تعد على قدر من الأهمية لتحقيق التنمية الحضرية المنسجمة مثلها كمثل أهمية إدارة الأصول المادية للمدينة.

إلا أن عملية التخطيط الحضري لا بد من أن تتجاوز نطاق الممارسة التقنية نحو تطبيق ممارسات يتم من خلالها إدراك مختلف الأصول الملموسة وغير الملموسة للمدينة. علاوة على ذلك، فلا بد للنهج المبتكرة لتخطيط المدن من أن تستجيب إلى الأولويات والاهتمامات التالية: أوجه التفاوت الإقليمي، أوجه عدم المساواة في المناطق الحضرية، توسع كبرى المدن أو نمو ما يمكن تسميتها «مناطق المدن». كما يطرح هذا التقرير بعضاً من العناصر اللازمة لتنفيذ الحلول المبتكرة للتخطيط بغية تحقيق التنمية الحضرية المستدامة والمنسجمة، وذلك من خلال طرح العديد من الأمثلة حول المدن التي باتت تشكل فرقاً.

الالتزام بعمليات التنمية الحضرية الشمولية والداعمة للشرائح الفقيرة

لقد شهدت العديد من المدن انخفاضاً في أوجه عدم المساواة، حيث نجم ذلك عن تطبيق البرامج الاجتماعية الداعمة للشرائح الفقيرة، والهياكل الإدارية الشمولية، والاستثمار في السلع والخدمات العامة. من جهة أخرى، فإن تنفيذ الاستثمارات في كل من البنية التحتية والخدمات الأساسية للشرائح الأشد فقراً أو للشرائح الأكثر تضرراً لم تؤد فقط إلى إحداث انخفاض كبير في مستويات الفقر في المناطق الحضرية، بل أنها عملت أيضاً على سد الفجوة في مستويات الدخل في المناطق الحضرية.

كما يبين هذا التقرير أبرز استنتاجات تحليل السياسات والتدخلات التي تقوم المدن بتنفيذها بغية تحقيق تنمية حضرية أكثر انسجاماً، حيث تم من خلال هذا التحليل تغطية نحو 52 مدينة في 21 بلداً، كما تم إعداده بشكل مشترك ما بين برنامج الموئل وتحالف المدن. كما تطرح هذه الدراسة فهماً أفضل للعوامل الدافعة لأية مدينة/بلد للقيام بالحد من أوجه عم المساواة داخل المدن من خلال ترقية الأحياء الفقيرة والحيلولة دون نشوئها. علاوة على ذلك، فيبين التقرير وجود ستة عناصر مشتركة بين مختلف المبادرات الناجحة لترقية الأحياء الفقيرة أو الحد منها، كما يمكن لهذا النجاح أن يكون أكبر في حال قيام الحكومات بتسخير جميع هذه العناصر أو بعضاً منها.كما تتضمن هذه العناصر كلاً من: 1) الوعي والالتزام السياسي، 2) الابتكار المؤسسي، 3) إصلاح السياسات وتعزيز المؤسسات، 4) التنفيذ الفاعل للسياسات، 5) إنشاء آليات الرصد والتقييم، 6) رفع مستوى الإجراءات التي يتم تنفيذها.

من جهة أخرى، فهنالك دور هام لعنصر الالتزام السياسي، ولا سيما من جانب القيادات العليا، وذلك بغية الحد من مستويات الفقر الحضري وانتشار الأحياء الفقيرة. كما توجد العديد من المدن الناجحة في هذا المجال، حيث انتفعت بعض منها من النظرة الثاقبة التي يتمتع بها رؤساء بلدياتها وقادتها السياسيين، والذين عملوا على إحداث تحول جذري في مدنهم من خلال تنفيذ الإصلاحات وتعزيز المؤسسات والتي من شأنها المساهمة في الحيوية الاقتصادية والاستدامة البيئية للمدينة، إلى جانب الحد من مستويات الفقر وانتشار الأحياء الفقيرة. كما تم تحسين نوعية الخدمات الحضرية المقدمة في العديد من المدن، فضلاً عن زيادة حجم مساءلة السلطات المحلية أمام المواطنين، وذلك من خلال تطبيق عنصر الالتزام السياسي إلى جانب عمليات رصد الأداء.

التنظيم في مدينة المدن

إن هذا التقرير يدعو إلى ضرورة إعادة النظر في الهياكل الإدارية الموجودة في مناطق العواصم والمناطق الإقليمية بغية الاستجابة إلى المستويات المتزايدة للطلب، فضلاً عن الاستجابة للتحديات التي تطرحها التجمعات الحضرية والتي باتت تتوسع خارج نطاق حدود المصطلح المتعارف عليه للمدينة. كما ينبغي أن تتمكن «مدينة المدن» أو «مناطق المدينة» من الاستجابة لقضايا مختلفة مثل النقل، والجريمة، والتلوث، والفقر والتهميش، وذلك من خلال تنفيذ الترتيبات الإدارية الفاعلة في المناطق الحضرية. كما يمكن لهذه الهيكليات الجديدة معالجة تحديات أساسية، مثل العزلة الإقليمية، وتجزئة المصالح التقنية والسياسية، والقيود القانونية المفروضة على البلديات لمنع تدخلها بما يتجاوز حدود الولايات السياسية – القضائية الموكلة إليها، ومستويات مختلفة من الأداء الوظيفي للأنظمة المالية والإدارية.

كما تنعكس الترتيبات الإدارية في مناطق العواصم على مستويات الانسجام والتنافر في المدن، حيث يمكن تعزيز مستويات الانسجام من خلال القيادة الفاعلة، وكفاءة عمليات التمويل، وكفاءة آليات التقييم وأشكال المشاركة الشعبية، كما من خلال تنفيذ الإصلاحات المؤسسية التي تعالج التحديات متعددة المستويات وتلك بين الولايات القضائية بغية إدارة مناطق العواصم على نحو أفضل.

علاوة على ذلك، فإن التعاون التنافسي بين المدن التي تشكل جزءاً من التجمع الحضري ذاته يمكن أن يساعد على تجاوز أشكال التنافر والمرتبطة بأشكال التفاوت المكاني أو الإقليمي وأوجه عدم المساواة في الحصول على المساكن والخدمات الأساسية. كما يمكنها أن تساهم أيضاً في تعزيز عملية تنمية أكثر توازناً ما بين البلديات الثرية وتلك الفقيرة وما بين التجمعات الحضرية والمناطق النائية. من جهة أخرى، فإن الهياكل الإدارية في مناطق العواصم والتي يتم التنسيق ما بينها وبين مستويات حكومية أخرى من شأنها العمل على وضع التدابير المناسبة للتخفيف والتكيف والتي يمكن أن تساهم أيضاً في تحسين نوعية البيئة.

وتطرح العمليات الإدارية الفاعلة في العواصم إمكانية تحقيق تنمية حضرية أكثر انسجاماً، بحيث تستجيب للاهتمامات التالية: 1) أشكال

التفاوت المكاني، وضمان عمل السياسات الحكومية على تعزيز التقارب بين المناطق القيادية والمتخلفة والمدن، بحيث تعمل على دعم وتحقيق المزيد من التنمية في الأولى ومعالجة النمو غير المتناظر والفوارق الإقليمية في الأخيرة، 2) المجتمعات الحضرية ذات الانقسام المتزايد، من خلال ضمان اعتماد الحكومات لسياسات النمو الداعمة للفقراء وتنفيذ الإصلاحات من خلال تصميم التدخلات في هذه الميادين والمناطق حيث يعيش الفقراء، وحيث تواجه عملية التنمية الاقتصادية تحديات في التوزيع، 3) التكاليف البيئية المتزايدة وضمان اعتماد الحكومات للسياسات الرامية لتعزيز كفاءة الطاقة ذات الصلة بنشاط المدن، كما في ميادين النقل العام وسياسات مكافحة الامتداد الحضري والتي تساعد في تحسين نوعية البيئة دون إعاقة النمو الاقتصادي، 4) ضمان اعتماد الحكومات للسياسات الرامية لحماية الأصول غير الملموسة، كالموروث الثقافي، وخلق المساحات الاجتماعية التي تساهم في إضفاء الطابع «الإنساني» على المدن.

إمكانية تحقيق التنمية الحضرية والإقليمية المنسجمة من خلال تنفيذ عمليات التنسيق والتعاون بين السلطات الوطنية، والإقليمية، والمحلية، شريطة وجود رؤية مشتركة فيما بينها بالإضافة إلى إظهار إرادة سياسية كافية

إن تحسين عمليات التنسيق بين المستويات الحكومية الثلاثة – المحلية، والإقليمية، والوطنية – تتطلب إحداث تغيير في نموذج الإدارة الحضرية والوطنية، حيث تقع على عاتق الحكومة المركزية مسؤولية وضع التشريعات، واعتماد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، وتخصيص الميزانيات من خلال وجود اتصال دائم ومستمر مع السلطات الإقليمية والمحلية فيما يتعلق بدعم عملية نمو المدينة. أما من ناحية أخرى، فلا بد للسلطات المحلية، والعاملة مع السلطات الإقليمية، من إعداد رؤى وإستراتيجيات واضحة، والتي يمكن من خلالها التعبير عن الاستجابات قصيرة ومتوسطة الأمد بغية تعزيز الظروف الاقتصادية والاجتماعية في مدنها. كما يمكن إيجاد المزيد من الفرص لتحقيق التنمية الحضرية والإقليمية المتجانسة لدى إعداد السلطات المحلية هياكل إدارية سليمة بغية تحقيق عمليات فاعلة لإدارة المناطق الحضرية وتنمية المدينة، ولدى تحسين مستويات التعاون مع المستويين الحكوميين الآخرين. علاوة على ذلك، فلا بد للسياسات الاقتصادية والاجتماعية من معالجة متطلبات كل من المدن والمناطق التي توجد بها المدن، بما في ذلك المناطق الحضرية ومناطق الأرياف. بيد أنه وفي حال لم يتم ذلك، فمن المرجح لأشكال التفاوت الإقليمي من أن تواصل اتساعها.

هونغ كونغ ◄

حالـــة
مدن العالم
2009/2008
المدن المنسجمة

الجزء الأول

01

الانسجام المكاني

ترتبط كل من المدن والمناطق المحيطة بها بعلاقة تعايش فيما بينها، حيث تنتفع كل منهما طالما كان هنالك فهماً ورعاية سليمة لهذه العلاقة. كما يطرح الجزء الأول لمحة أولية عامة حول الهوية المكانية للمدن في جميع أنحاء العالم،وذلك بما يتجاوز النهج المتعارف عليه والقائم على «دراسة مدينة أو اثنتين لمعرفة كافة المعلومات»، حيث كان هذا النهج هو الغالب على الدراسات الحضرية كافة حتى يومنا هذا. من جهة أخرى، فيطرح التقرير أدلة قاطعة تشير إلى التشعب الكبير الذي تشهده عمليات نمو المدن: حيث أنه وبالرغم من النمو الذي تشهده غالبية المدن في بلدان العالم النامي، وتضاعف حجم بعض منها كل 15–30عاماً، إلا أن هنالك مدن أخرى والتي تشهد في الواقع خسارة سكانية.

بيد أن أشكال التغيير هذه لا تعد عشوائية كما أنها ليست منظمة، حيث تعد مظاهر النمو والانكماش الحضري نتيجة مجموعة من العوامل، بما في ذلك الموقع الجغرافي، والنمو السكاني الطبيعي، وتطوير البنية الأساسية، والسياسات الوطنية، وإستراتيجيات الشركات، وظاهرة العولمة. من جهة أخرى، فإن إيجاد فهم للعوامل المحددة لعمليات نمو وانكماش المدن من شأنه مساعدة المخططين في دعم العمليات التي تؤدي إلى تحقيق التنمية الحضرية المتجانسة ومواجهة بعضاً من النتائج السلبية لعمليات النمو الحضري، كالتنمية الإقليمية غير المتناظرة، والفوارق ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية.

وسط مدينة دكا في المساء ◀

1.1

التوزيع المكاني لمدن العالم

منظر لمدينة مونتيفيديو من منطقة الميناء

سبب أهمية المسألة الجغرافية

هنالك ارتباط وثيق ما بين تطور المدن وجغرافيتها، وتبين الأدلة الأثرية أن أقدم المستوطنات البشرية قد كانت تقع على طول ضفاف أكبر الأنهار والبحيرات، أو في مناطق الدلتا أو على طول خطوط السواحل. كما أن المواقع التي كانت على مقربة من المسطحات المائية قد أتاحت فرصاً لعمليات صيد الأسماك والزراعة، الأمر الذي أتاح ضمان ثبات الإمدادات الغذائية. علاوة على ذلك، فقد ساهمت المدن الساحلية والمدن التي تقع في مناطق دلتا الأنهار في ربط الأنظمة الاقتصادية المحلية مع سلاسل التوريد والتجارة الإقليمية والدولية، حيث واصلت هذه المدن توفيرها لروابط اقتصادية حيوية على مر الزمن.

ولطالما كانت المناطق الساحلية تمثل المواقع المفضلة لإنشاء المستوطنات البشرية، سواء كان في العصور القديمة أو في يومنا هذا. كما تتمتع المدن التي تقع على مقربة من البحار بميزة جلية: فهي توفر إمكانية الوصول إلى دروب التجارة البحرية والصلات التجارية.[1] أما على الصعيد العالمي، فتمثل المناطق الساحلية النظم الإيكولوجية الأكثر تحضراً، وذلك في ظل وجود أكثر من 65 بالمائة من سكانها ممن يعيشون في المناطق الحضرية؛ حيث تتمتع كل من أوروبا، وأمريكا الشمالية، وأوقيانوسيا، وأمريكا اللاتينية بالمناطق الساحلية الأكثر تحضراً، مع وجود أكثر من 80 بالمائة من السكان على طول خط الساحل ممن يعيشون في المدن.

وقد كان الاستقرار بالقرب من المسطحات المائية الكبيرة عاملاً هاماً وواضحاً في تحقيق أشكال النمو الديمغرافي والاقتصادي للمدن. من جهة أخرى، فتعد النظم الإيكولوجية لمناطق المياه الداخلية حضرية للغاية، مثلها كمثل المناطق الساحلية. أما على الصعيد العالمي، فقد كان هنالك ما نسبته 55 بالمائة من سكان الحضر حول العالم ممن يعيشون في النظم الإيكولوجية لمناطق المياه الداخلية في عام 2000. أما في إفريقيا، فقد بلغت نسبة سكان الحضر زهاء 50 بالمائة ممن يعيشون على طول شواطئ البحيرات والأنهار الداخلية في عام 2000، في حين بلغت هذه النسبة في آسيا 47 بالمائة.[2] (الشكل رقم 1.1.1)

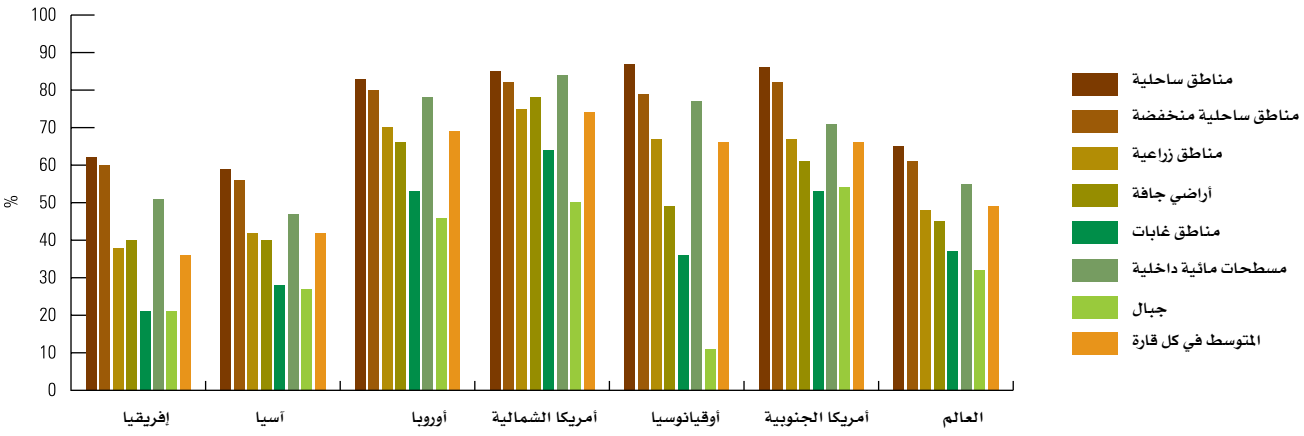
بيد أنه وعلى الرغم من اعتبار المناطق الساحلية بمثابة النظم الإيكولوجية الأكثر تحضراً في جميع أنحاء العالم، إلا أنها لا تدعم النسبة الأكبر من سكان الحضر في الدول الساحلية، في أنحاء العالم كافة، باستثناء أوقيانوسيا، حيث تعتمد النسبة الأكبر من سكان الحضر على النظم الإيكولوجية الزراعية – أو ما يسمى الأراضي الزراعية. كما تقع ما نسبته 85 بالمائة من الأراضي الحضرية وسكان الحضر في الصين على سبيل المثال ضمن النظم الإيكولوجية الزراعية، في حين تمثل المنطقة الساحلية الصينية ما نسبته 2 بالمائة فقط من إجمالي المساحة الكلية للأراضي، بيد أنها لا تشكل موطناً سوى لما نسبته 23 بالمائة من سكان المناطق الحضرية في الدولة أو ما يعادل 14 بالمائة من إجمالي عدد السكان.[3]

كما يبدو بأن المدن الواقعة على مقربة من البحار، أو على طول ضفاف الأنهار أو في مناطق الدلتا تمثل المدن الأكبر في جميع أنحاء العالم، علاوة على ذلك تواصل مدن الموانئ، على وجه الخصوص، هيمنتها وانتشارها على الخارطة الحضرية للدول ومناطق العالم. كما توجد 14 مدينة من أصل أكبر 19 مدينة مينائية تقع على طول السواحل أو في منطقة دلتا الأنهار، (الشكل رقم 1.1.2) كما يوجد نمط مماثل على الصعيد الإقليمي، حيث تقع 14 مدينة من أصل أكبر 20 مدينة في كل من إفريقيا، وأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي على طول خطوط السواحل أو على ضفاف الأنهار. أما في آسيا، فيعد انتشار المدن المينائية أكبر: حيث تقع 17 من أصل أكبر 20 مدينة على السواحل، أو على ضفاف الأنهار أو في مناطق الدلتا. وبصورة عامة، فيبدو بأن المدن الكبيرة – سواء كانت ساحلية أو داخلية – في العالم النامي تعد المدن الأكبر والأكثر كثافة بالمقارنة مع تلك الموجودة في العالم المتقدم، حيث تقع غالبية المدن ذات الكثافة السكانية التي تتجاوز 500.000 ألف نسمة في الدول ذات الدخل المتوسط أو المنخفض، حيث تتضمن آسيا أكبر عدد من المدن التي تبلغ كثافتها السكانية مليون نسمة أو أكثر.[4]

وقد كانت للأنهار ومناطق الدلتا دوراً لا يقل أهمية في نمو المدن الآسيوية كخطوط سواحل، حيث نشأت نصف كبرى المدن في المنطقة على طول الأنهار ذات الأهمية والتي تمثل مداخل للمناطق الساحلية والداخلية. أما في العالم المتقدم (بما في ذلك اليابان)، فتوجد 35 مدينة من كبرى المدن الأربعين والتي تعد إما مدن ساحلية أو مدن تقع على ضفاف الأنهار. أما في أوروبا، فقد كان هنالك دوراً أكثر أهمية للأنهار في تحديد حجم نمو المدينة وأهميتها بالمقارنة مع دور البحار، حيث تقع أكثر من نصف المدن الكبرى العشرين في المنطقة على طول ضفاف الأنهار. وقد اتخذت هذه المدن دوراً هاماً ومتواصلاً في النظام الاقتصادي للمنطقة، وفي ظل تجاوز حجم التجارة البحرية الضعفين خلال السنوات الثلاثين الماضية، والتي من المرجح أن تواصل نموها، فمن المحتمل لأن تحظى المدن المينائية المزيد من الأهمية الاقتصادية في المستقبل.[5]

وقد باتت المدن التي تقع في النظم الإيكولوجية الأخرى في جميع أنحاء العالم تشهد نمواً أسرع بالمقارنة مع المدن في المناطق الساحلية. أما على الصعيد العالمي، فقد شهدت المدن التي تقع في المناطق الجبلية نمواً مماثلاً لحجم نمو المدن الساحلية تقريباً (حوالي 2.5 بالمائة سنوياً) وذلك ما بين الأعوام 1995 و 2000. كما أنه وعلى الرغم من اعتماد النسبة الأكبر من إجمالي سكان المناطق الحضرية في إفريقيا على الأراضي الزراعية والأراضي الجافة خلال الأعوام 1999 و 2000؛ إلا أن الكثافة السكانية في المناطق الجبلية ومناطق الغابات قد شهدت نمواً تم اعتباره الأسرع خلال الفترة ذاتها. بيد أنه من الممكن أن يترتب على هذا النمو الحضري آثار سلبية تنعكس على البيئة الهشة أصلاً لهذه القارة، كما على ظاهرة تغير المناخ. أما في آسيا، فقد شهدت المدن في كل من المناطق الساحلية والزراعية معدلات نمو متماثلة (3 بالمائة سنوياً)، في حين شهدت المدن في الأراضي الجافة، ومناطق الغابات ومناطق المياه الداخلية في أمريكا اللاتينية معدلات نمو متماثلة (بنسبة 2.2 بالمائة سنوياً) خلال هذه الفترة. كما تشير التوقعات إلى أن المدن سوف تشهد معدل نمو مطرد بمتوسط يبلغ 2 بالمائة سنوياً خلال السنوات الخمسة عشر المقبلة، سواء في المناطق الساحلية، أو الأراضي الجافة، أو مناطق المياه الداخلية، أو المناطق الجبلية.[6]

الشكل رقم 1.1.1 معدلات التحضر (النسبة المئوية الحضرية) بحسب النظام الإيكولوجي، 2000



المرجع: *Balk et al., 2008.*

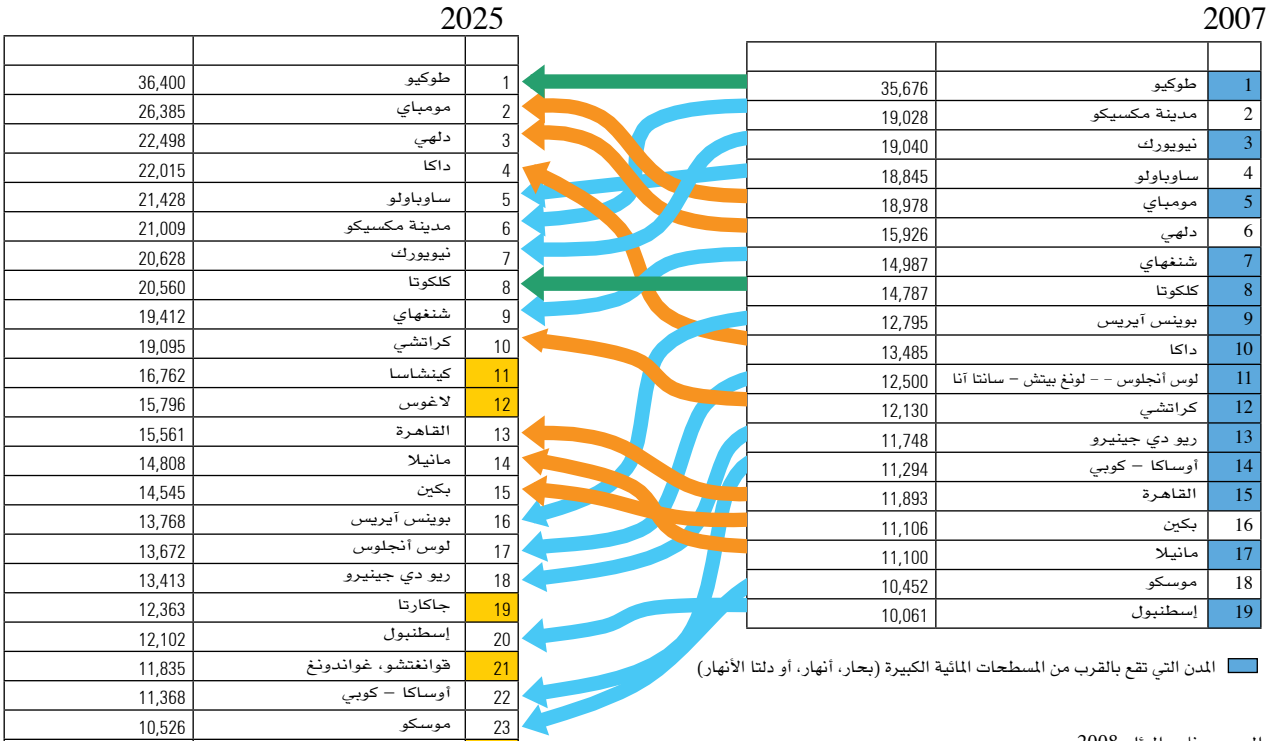
الاختلاف الذي تحدثه السياسات الوطنية الاقتصادية والصناعية

لقد انتفعت بعض المدن الداخلية في العقدين الماضيين من انفتاح الأنظمة الاقتصادية، ورفع القيود التجارية، وخفض التعريفات الجمركية وأجور النقل من أجل تعزيز النمو الاقتصادي والسكاني.[7] كما استغلت مدن داخلية أخرى موقعها على مقربة من التجمعات الحضرية الأكبر بغية تطوير أنظمة النقل والاتصال التابعة لها بحيث تصبح أكثر قدرة على المنافسة. علاوة على ذلك، فتقوم العديد من المدن الصغيرة بتطوير أنظمة اقتصادية على النطاق الحضري، مما يمكنها من تعزيز قدرتها على إدارة عملية التحضر في ظل استخدام تكنولوجيا أنظمة النقل والخدمات الأساسية، كما أنها تعمل على تطوير عمليات توفير الخدمات الاجتماعية بغية استقطاب المزيد من الأفراد ورؤوس الأموال. ونتيجة لذلك، فقد باتت هنالك بعض المدن التي تشهد نمواً سريعاً للغاية، في حين تشهد مدن أخرى نمواً أبطأ، مع وجود مدن أخرى لا تشهد أي نمو على الإطلاق، حيث توجد في الواقع العديد من المدن التي تشهد انخفاضاً في عدد سكانها بالإضافة لتدني أنظمتها الاقتصادية.

وخلافاً للتصور الشائع، فإن هذه التغيرات لا تعد عشوائية كما أنها لا تعتبر منظمة بالكامل، حيث يتم تحديد مستوى نمو المدن من خلال مجموعة من العوامل، والتي توجد الكثير منها ذات صلة بالسياسات الوطنية. كما أنه عادة ما تحدد الحكومات رؤوس الأموال الخاصة أي المدن التي سوف تشهد نمواً وتلك التي لن تشهد أي نمو على الإطلاق، وذلك من خلال إصدار القرارات المتعلقة بمواقع الاستثمارات الرئيسية، كإنشاء الطرق، والمطارات، والجامعات، وشبكات الاتصالات، أو رؤوس الأموال، والتي تنعكس بدورها على طائفة من الأنشطة الاقتصادية التي تؤدي للنمو السكاني أو إلى حدوث الهجرة.[8] كما شهدت مدينة شنشن الصينية على سبيل المثال نمواً مذهلاً بمتوسط سنوي يبلغ 20 بالمائة خلال فترة التسعينيات، وذلك بعد إعلانها منطقة اقتصادية خاصة من قبل السلطات الصينية في فترة الثمانينيات. علاوة على ذلك، وباعتبارها أحد أقطاب النمو الصناعي، فتعد المدينة في يومنا هذا واحدة من أهم محاور النقل والصناعة في الصين، فضلاً عن اعتبارها محركاً رئيسياً للنظام الاقتصادي للدولة.

كما تنتفع بعض المناطق أكثر من غيرها لدى تطبيق السلطات المركزية لسياسات الاقتصاد الكلي أو لدى اعتمادها لإصلاحات اقتصادية أو صناعية محددة، كما تعد الإصلاحات الاقتصادية ذات أثر تراكمي، حيث تنعكس بدورها على التوزيع المكاني للاستثمارات الجديدة وتوليد فرص العمل الجديدة في مناطق محددة.[9] من جهة أخرى، فإن انتقال سكان مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية، وانتقال السكان بين مختلف المناطق يرتبط إلى حد ما بهذه التأثيرات المكانية: حيث أنه عادة ما يهاجر الأفراد إلى المناطق التي يعتقدون بأنها تتمتع بالمزيد من الفرص، حيث يعد تركز النشاطات الاقتصادية في المدن عاملاً رئيسياً لجذب واستقطاب الأفراد من مناطق الأرياف. بيد أن الهجرة من الأرياف إلى المدن قد باتت أقل انتشاراً في العديد من المناطق وذلك في ظل الزخم الأكبر للهجرة الحضرية – الحضرية كما للنمو السكاني الطبيعي. أما في أمريكا اللاتينية، فقد بات الانتقال من مدينة إلى أخرى أحد أبرز أنواع التحركات السكانية، حيث ينتقل الأفراد من إحدى الدول إلى أخرى حيث ينتهي بهم المطاف في المدن.[10]

الشكل رقم 1.1.2 : المدن الضخمة في العالم للأعوام 2007 و 2025



2007

1	طوكيو	35,676
2	مدينة مكسيكو	19,028
3	نيويورك	19,040
4	ساوباولو	18,845
5	مومباي	18,978
6	دلهي	15,926
7	شنغهاي	14,987
8	كلكوتا	14,787
9	بوينس آيريس	12,795
10	داكا	13,485
11	لوس أنجلوس – – لونغ بيتش – سانتا آنا	12,500
12	كراتشي	12,130
13	ريو دي جينيرو	11,748
14	أوساكا – كوبي	11,294
15	القاهرة	11,893
16	بكين	11,106
17	مانيلا	11,100
18	موسكو	10,452
19	إسطنبول	10,061

2025

1	طوكيو	36,400
2	مومباي	26,385
3	دلهي	22,498
4	داكا	22,015
5	ساوباولو	21,428
6	مدينة مكسيكو	21,009
7	نيويورك	20,628
8	كلكوتا	20,560
9	شنغهاي	19,412
10	كراتشي	19,095
11	كينشاسا	16,762
12	لاغوس	15,796
13	القاهرة	15,561
14	مانيلا	14,808
15	بكين	14,545
16	بوينس آيريس	13,768
17	لوس أنجلوس	13,672
18	ريو دي جينيرو	13,413
19	جاكارتا	12,363
20	إسطنبول	12,102
21	قوانغتشو، غواندونغ	11,835
22	أوساكا – كوبي	11,368
23	موسكو	10,526
24	لاهور	10,512
25	شينزن	10,196
26	تشيناي	10,129

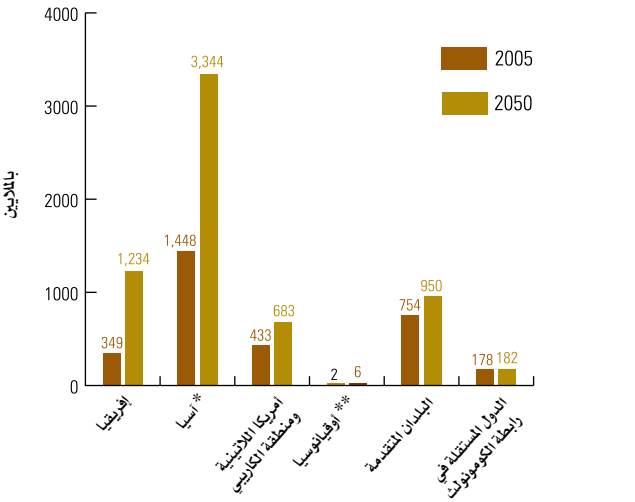
المدن الضخمة الجديدة

المدن التي تقع بالقرب من المسطحات المائية الكبيرة (بحار، أنهار، أو دلتا الأنهار)

المرجع: برنامج المؤئل، 2008
البيانات من إعداد شعبة السكان في منظومة الأمم المتحدة، آفاق التحضر العالمي 2007.
الأرقام لعام 2025 تمثل التوقعات
ملحوظة: تمثل بيانات السكان التجمعات الحضري وليس المدينة بأكملها.
تمثل المدن الضخمة تلك التي تتجاوز كثافتها السكانية 10 ملايين نسمة.

منظر للأهرامات بالقرب من نهر النيل : حيث نشأت العديد من كبرى مدن العالم على طول ضفاف الأنهار أو مناطق الدلتا

الشكل رقم 1.2.3 الكثافة السكانية الحضرية (بالملايين) بحسب المنطقة، الأعوام 2005 و 2050

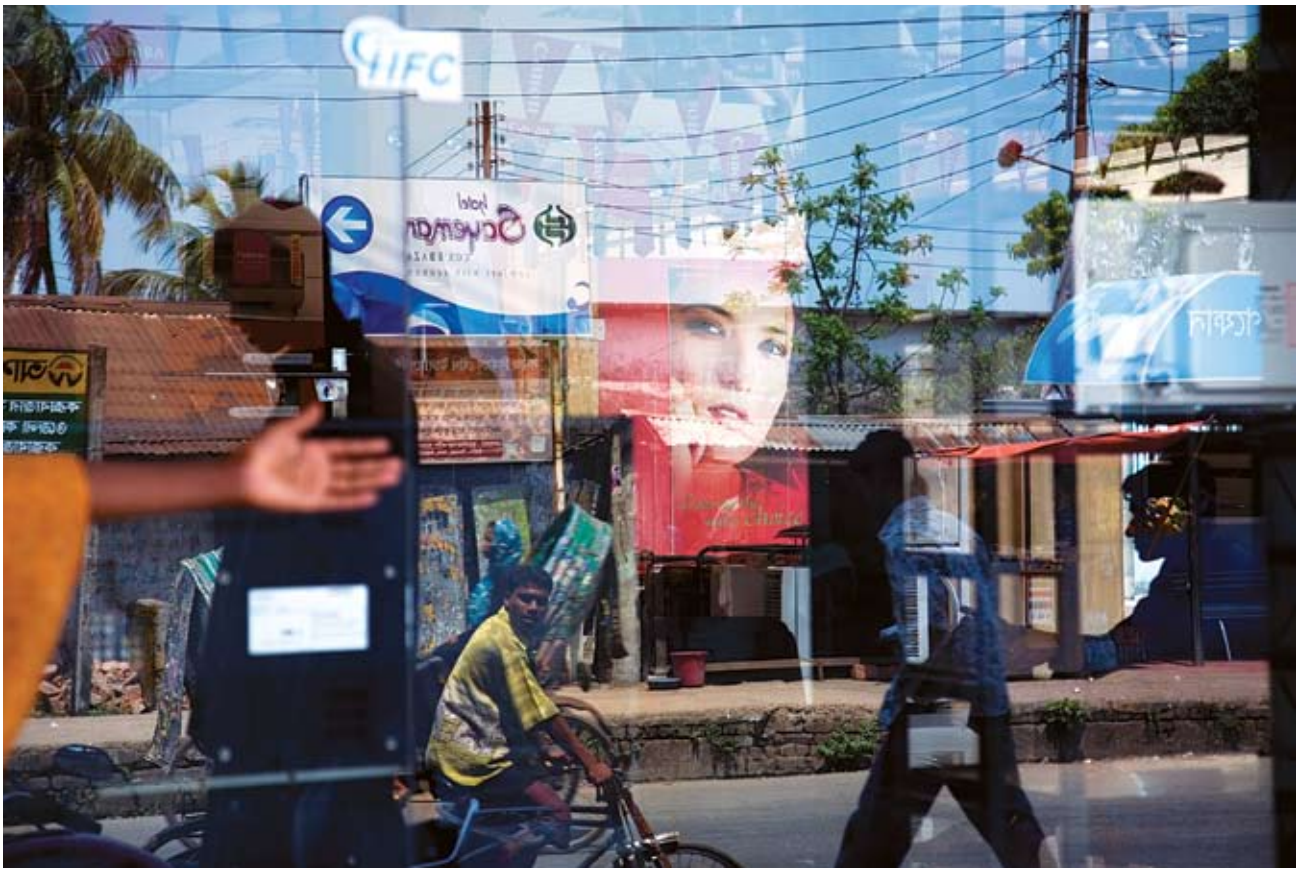


المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008
بيانات شعبة السكان في منظومة الأمم المتحدة، آفاق التحضر العالمي 2007.
ملحوظة: * آسيا باستثناء اليابان
** أوقيانوسيا باستثناء أستراليا ونيوزلندا

توافق العوامل الجغرافية والاقتصادية مع السياسة العامة

إن نمو المدن وانحدارها لا يقتصر فقط على العوامل الجغرافية والسياسات الاقتصادية الوطنية، ففي عالم يشهد عولمة متزايدة، فإن الدول والمدن التي تنتفع من الأسواق العالمية، والإقليمية، والمحلية تبدو بأنها تشهد ازدهاراً في حين يبدو بأن تلك التي لا تشكل جزءاً من الأسواق العالمية تشهد تدنياً سواء على صعيد الحجم أو الأهمية. كما أن تركز النشاطات الاقتصادية والسكان يعمل على توليد مكاسب من حيث الكفاءة في مناطق ومراكز حضرية محددة والتي تنتفع من العوامل الدولية، والوطنية، والمحلية، مخلفة ورائها مناطق ومدن أخرى. كما أدى ذلك إلى حدوث اختلالات إقليمية تمثلت في انتشار الفقر من جهة، كما في حدوث اختلالات إقليمية داخلية من جهة أخرى. وفي ظل الارتفاع الكبير نسبياً في متوسط التجارة بالمقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي للثلث الأبرز من الدول النامية خلال العشرين عاماً الماضية، إلا أن متوسط التجارة لثلثي الدول النامية الأخرى يعد أقل بكثير في يومنا هذا بالمقارنة مع ما كان عليه قبل عشرين عاماً.[11]

وقد أصبحت أشكال التفاوت الإقليمي والمكاني أكثر وضوحاً بالإضافة لازديادها في كثير من البلدان، لا سيما خلال العقدين الماضيين.[12] كما بلغت مستويات الفقر في المناطق الساحلية في البيرو 46 بالمائة عام



داكا: من المتوقع لأن تستوعب هذه المدينة الضخمة 9 ملايين نسمة إضافية خلال الأعوام الخمسة عشر المقبلة

1997، في حين بلغ متوسط الفقر 63.3 بالمائة في المناطق التي يتجاوز ارتفاعها 3500 متراً فوق سطح البحر.[13] أما في المكسيك، فتنتشر المناطق الأكثر فقراً بصورة رئيسية في مناطق السكان الأصليين كما في مناطق الجنوب الريفية، في حين انتفعت المناطق الشمالية من الاستثمارات القوية كما من الاندماج الاقتصادي مع كل من الولايات المتحدة وكندا.[14] من جهة أخرى، وفي الصين؛ فهنالك فجوات اقتصادية واجتماعية كبيرة بين المناطق الساحلية التي تطغى عليها الصبغة الحضرية والمناطق الداخلية، حيث تشهد المناطق الساحلية نمواً أكبر بخمسة أضعاف بالمقارنة مع نمو المناطق الداخلية. كما باتت أشكال التفاوت في مستويات الدخل ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية أكثر وضوحاً وازدياداً في الصين، حيث بلغ متوسط الدخل الفردي المتاح في المناطق الحضرية أكثر بنسبة 3.23 مرات بالمقارنة مع صافي مستوى الدخل الفردي في مناطق الأرياف، في حين بلغ متوسط الاستهلاك الفردي في المناطق الحضرية أكثر من 3.6 مرات بالمقارنة مع متوسط الاستهلاك الفردي في مناطق الأرياف.[15]

كما أن تركز الأنشطة الاقتصادية لا يؤدي إلى النمو السكاني بصورة تلقائية، حيث شكلت العاصمة التايلاندية، بانكوك، أكثر من 52 بالمائة من إجمالي الارتفاع في متوسط الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ما بين الأعوام 1987–1996، في حين لم تمثل سوى 11 بالمائة من نسبة الزيادة السكانية. وفي المقابل، شهدت المنطقة الشمالية الشرقية نمواً سكانياً بنسبة 32 بالمائة، في حين لا تمثل هذه المنطقة سوى 11 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي.[16]

وتوجد هنالك عدة أمثلة تشير إلى الارتفاع في مستويات التفاوت المكاني وتفاوت التنمية الإقليمية في جميع أنحاء العالم، بيد أن الأمر الواضح هنا يتمثل في انعكاس أشكال التباين هذه ضمن المؤشرات الاقتصادية، والاجتماعية، والصحية كما في الفرص التنموية. وفي العديد من الدول النامية، بلغ متوسط تكاليف الدراسة الجامعية لأربع سنوات متفرغة ما يعادل 30 أو 40 عاماً من إجمالي دخل المزارع الفقير، مما يعني عدم تمكن العديد من الأطفال في مناطق الأرياف من الحصول على الفرص التعليمية الكاملة. من جهة أخرى، فقد أدت أشكال التفاوت على المستويات الوطنية والمحلية إلى عزل مناطق وجماعات بأكملها، حيث تتماشى هذه الفوارق في العديد من الأحيان مع أشكال التمييز السياسي والعرقي. كما باتت المنافسات الإقليمية والنزاعات تشكل مثار قلق رئيسي لصانعي السياسات الوطنية، ممن يدركون بأن عدم تمكن بعض الفئات السكانية من التمتع بمزايا النمو والازدهار الاقتصادي للدولة سوف يعمل على إثارة سخطها مما سيؤدي في نهاية المطاف إلى إشعال فتيل الاضطرابات الاجتماعية أو نشوء الصراعات. كما بات هنالك إدراك أفضل لدى صانعي السياسات فيما يتعلق بالنمو والازدهار الاقتصادي والذي يعمل على استبعاد فئات كبيرة من سكان الدولة؛ الأمر الذي لن يعمل أبداً على تمهيد الطريق لتحقيق السلام وإنشاء المؤسسات الديمقراطية.

كما اعترفت السلطات الصينية بأن «أخطر أزمة اجتماعية يمكن أن تنفجر في الوقت ذاته لدى بلوغ الاقتصاد ذروة ازدهاره».[17] من جهة أخرى، فتؤكد البيانات الرسمية صحة هذا التصريح: حيث ارتفعت أحداث الاضطرابات الاجتماعية، بما في ذلك المظاهرات، والإضرابات، وأعمال الشغب في الصين بنحو 50 بالمائة خلال الفترة ما بين الأعوام 2003 إلى 2005.[18] كما علت أصوات السخط في دول أخرى أيضاً، ففي جنوب إفريقيا على سبيل المثال، صرح الوزير المسؤول عن الأمن والسلامة بحدوث 881 مظاهرة في الأحياء الفقيرة خلال عام 2005 لوحده، أي قرابة خمسة أضعاف عدد المظاهرات الناشئة خلال أية فترة زمنية سابقة

مماثلة، كما تشير مصادر غير رسمية إلى تحول 50 مظاهرة على الأقل من هذه المظاهرات إلى احتجاجات عنيفة.[19] أما في كينيا، فيعتقد العديد من الأفراد بأن أشكال التفاوت الإقليمي والتفاوت في المناطق الداخلية، بالإضافة إلى التوزيع غير المنصف للموارد تمثل الأسباب الجذرية للتوترات العرقية والنزاعات العنيفة التي اجتاحت معظم أنحاء البلاد في شهر كانون الثاني / يناير 2008.[20]

علاوة على ذلك، فقد بدأ البعد المكاني لأشكال التفاوت في استقطاب اهتمام سياسي كبير في كل من روسيا، والهند، والبرازيل، وغالبية البلدان النامية الأخرى والبلدان التي تشهد مراحل انتقالية.[21] بيد أنه وعلى الرغم من الاهتمامات الناشئة في السياسات العامة جراء الفوارق الإقليمية والمكانية، إلا أنه لا يوجد فهم جيد لمحركات التغيير الحضري والتي تؤدي إلى نشوء أشكال التباين المكاني في عالم متزايد التحضر.

كما أن المدن التي تقع جغرافياً على مقربة من الأسواق الرئيسية والتي تتمتع ببنية أساسية متطورة (ولا سيما شبكات النقل والمواصلات) تعد مدناً جاذبة من الناحية المادية، أو أنها تتمتع بهوية ثقافية فريدة والتي تعد بوضع جيد للاستفادة من أولويات التنمية الإقليمية أو الوطنية كما للاستفادة من العولمة. من جهة أخرى، فعادة ما يعتمد نجاح أو فشل هذه المدن على السياسات الوطنية السابقة أو الحالية كما على الأحداث التاريخية التي انعكست عليها بشتى الطرق، بيد أنه عادة ما يكون هنالك دوراً أكثر حيوية للمنافع الجغرافية الطبيعية.[23]

وبعد التطبيق الواسع النطاق للإستراتيجيات الإقليمية القطاعية والمكانية خلال فترتي السبعينيات والثمانينيات، فقد شهدت السنوات الأخيرة خيبة أمل متواصلة لدى تطبيق إستراتيجيات التخطيط الإقليمي.[24] كما اعتمدت التطورات الأخيرة إلى حد كبير على إستراتيجيات النمو الاقتصادي كما على أشكال متنوعة من عمليات إعادة توزيع الآليات متوسطة وطويلة الأجل – بما في ذلك استهداف الفئات السكانية الفقيرة، وتنفيذ سياسات صناعية تعتمد على تكثيف الأيدي العاملة، وتطبيق سياسات توليد فرص العمل، وما شابه ذلك – والتي لا تملك أية أبعاد مكانية واضحة.

كما يتضمن هذا التقرير دعوة إلى صانعي القرارات على كافة المستويات لكي يصبحوا أكثر إدراكاً للأبعاد الإقليمية والمكانية للسياسات والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية. علاوة على ذلك، فيعد فهم محركات النمو الحضري أمراً حاسماً لدفع عجلة التنمية الحضرية ومعالجة مسألة النمو غير المتوافق والفوارق الإقليمية. من جهة أخرى، فيسعى هذا التقرير من خلال تحليل هذه الفوارق المكانية إلى طرح عدة قضايا مرتبطة بالسياسات العامة، كما يبرز هذا التقرير الحاجة الحقيقية لقيام الحكومات الإقليمية والوطنية بدمج الاعتبارات الإقليمية لدى صياغة السياسات الاقتصادية

صناعة السيارات: أثر السياسات الصناعية الوطنية على مستوى نمو المدن

والاجتماعية، وخلافاً لذلك، فسوف تواصل الفوارق الإقليمية والمكانية نموها.

وينبغي على الحكومات مواصلة تنفيذ الغايات والأهداف الوطنية لدى تطبيق سياسات الإنصاف الإقليمي، وهذا يعني ضرورة قيام هذه الحكومات بتوفير الدعم المستمر للمدن والمناطق ذات النشاط الاقتصادي، وتهيئة الظروف للتخفيف من حدة الاختلالات في الوقت ذاته. كما تتوقف هذه الجهود على قدرة الحكومات على تحديد أنماط التنظيم المكاني لكل من النشاطات الاقتصادية والسكانية والتي تجمع المنافع البيئية على أفضل نحو مع المنافع الاقتصادية والاجتماعية.[25] وبذلك، فسوف تتمكن الحكومات من عكس الاستقطاب الإقليمي والحد من أوجه التفاوت المكاني، ومن ثم تهيئة الظروف لتحقيق تنمية إقليمية أكثر انسجاماً.

ملحوظات:

1 The Coastal Portal, 2007.
2 Balk, McGranahan, & Anderson, 2008.
3 Balk, McGranahan, & Anderson, 2008.
4 Balk, McGranahan, & Anderson, 2008.
5 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2007.
6 Balk, McGranahan, & Anderson, in press.
7 Overman & Venables, 2005.
8 DFID, 2005.
9 Satterthwaite, 2007.
10 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2000.
11 Rodriguez & Rodrik, 2000.
12 Kanbur & Venables, 2005.
13 Kanbur & Venables, 2005.
14 Jiménez, 2005.
15 UNDP, China 2006.
16 Benn, 2005.
17 Yuanzhu, 2005.
18 Lum, 2006.
19 Wines, 2005.
20 Warah, 2008.
21 Kanbur & Venables, 2005.
22 In order to have a larger time frame of analysis, a new study was conducted from 1980 to 2000 for all the cities in the sample. This study, which has data for four different points in time, permitted a better understanding of trends in a longer perspective.
23 DFID, 2005.
24 Parr, 1999.
25 Martine, 2001.

1.2

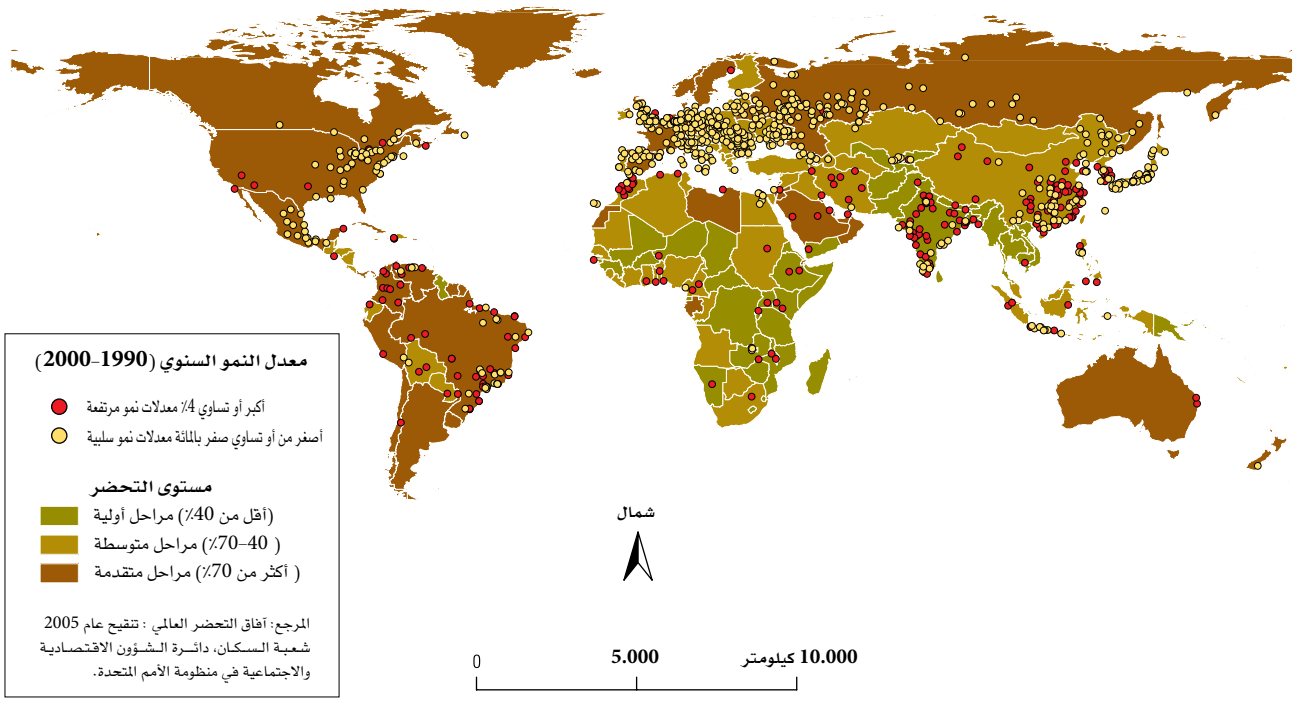
أنماط النمو الحضري

مدينة شنغهاي، الصين

المنهجية

يهدف هذا الجزء من التقرير إلى طرح تحليل أولي للهوية المكانية والديمغرافية لمدن العالم، فيما يتجاوز نهج "دراسة حالة مدينة أو مدينتين تعطي فكرة كاملة" والذي بدا سائداً على غالبية الدراسات الحضرية حتى يومنا هذا. كما تتضمن هذه الفصول تحليلاً للتغيرات السكانية في 2.695 ألف مدينة والتي تزيد كثافتها السكانية عن 100.000 ألف نسمة (1.408 مدينة من العالم النامي و1.287 مدينة من العالم المتقدم) خلال الفترة ما بين الأعوام 1990 إلى 2000. كما تمثل هذه العينة من المدن نحو 53 بالمائة من سكان الحضر في العالم في عام 1990. بيد أنه لم يتم تضمين كل من العواصم والمدن وما تسمى "القرى الحضرية" التي تقل كثافتها السكانية عن 100.000 نسمة ضمن هذا التحليل وذلك نظراً لعدم توفر أية قاعدة بيانات عالمية لتحديد المدن الصغيرة بشكل منهجي، وذلك على الرغم من وجود تقدير تقريبي يوحي بأن هذه المدن تشكل قرابة 40 بالمائة من إجمالي سكان الحضر في العالم. من جهة أخرى، فتستند البيانات المستخدمة في هذا التحليل في المقام الأول إلى المنشورات السنوية للأمم المتحدة للإحصاءات الديمغرافية للأعوام 1985 و2004 (وذلك بالاعتماد على السنوات التي توفرت بها البيانات لدى كل دولة) والتي تم نشرها من خلال شعبة الإحصاءات في منظومة الأمم المتحدة. كما مثلت غالبية البيانات هنا للفترة بين الأعوام 1990 و2000 لأغراض هذا التحليل. بيد أن نتائج التحليلات تختلف عن سلسلة آفاق التحضر في العالم التابعة لشعبة السكان في منظومة الأمم المتحدة في مجالين رئيسيين: 1) يستند التحليل إلى سكان " المدينة ذاتها" (أي الولاية السياسية الواحدة التي تحتوي على مركز المدينة) بدلاً من الاستناد إلى سكان المجاميع الحضرية (أي المناطق المنشأة أو المكتظة سكانياً والتي تتضمن كلاً من المدينة ذاتها، وضواحيها والمناطق التي دائماً ما يستقر بها الأفراد المتنقلين) أو المناطق الحضرية الكبرى (مجموعة مناطق الحكومة المحلية المركزية والتي عادة ما تتكون من المنطقة الحضرية بأكملها ومناطق الترحال الأساسية)، 2) تتضمن المدن المدرجة ضمن العينة تلك المدن التي تقل كثافتها السكانية عن 750.000 ألف نسمة – أي المدن الصغيرة التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 100.000 ألف نسمة و500.000 ألف نسمة. بيد أنه وعلى الرغم من ذلك، فإن التحليل المعروض هنا لا يغطي كافة مدن العالم، وذلك في ظل عدم توفر البيانات الخاصة بالعديد من المدن أو نظراً لعدم تحديثها، مما يعني أنها لا تشير إلى اتجاهات عامة. كما تم إعداد عملية التحليل من خلال المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) عام 2007.

خارطة: 1.2.1 المدن التي شهدت معدلات نمو سكاني متسارعة أو سلبية للغاية مابين الأعوام 1990 و 2000



المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل

لقد باتت الصبغة الحضرية تغلب على عالمنا في الوقت الحاضر، وفي فترة ما من عام 2008، حققت البشرية إنجازاً هائلاً: حيث انتقل نصف سكان العالم للعيش في المدن، أي ما يعادل 3.3 مليار نسمة، وذلك لأول مرة في التاريخ.[1]

وقد شهدت بعض مناطق العالم تحولاً حضرياً قبل عقود من الزمن، خلال فترتي الخمسينيات والستينيات، إن لم يكن قبل ذلك. كما بات هنالك أكثر من 70 بالمائة من السكان في كل من أوروبا، وأمريكا الشمالية، وأمريكا اللاتينية ممن يعيشون في المدن، في حين لا زالت الصبغة الريفية هي السائدة في كل من آسيا وإفريقيا، مع وجود 39 بالمائة و 41 بالمائة من سكان المناطق الحضرية في كل منهما على التوالي. بيد أنه وفي حال استمرت الاتجاهات الحالية، فسوف يعيش نصف سكان إفريقيا في المدن بحلول عام 2050، أما في آسيا، فسوف يحدث التحول الحضري في مرحلة أسبق، وذلك نظراً لمعدلات النمو الحضري السريع في الصين، وهي الدولة التي تشير التوقعات إلى احتمالية أن يعيش 70 بالمائة من سكانها في المدن بحلول عام 2050. من جهة أخرى، فسوف تكون معدلات النمو الحضري أبطأ في الهند، حيث ستبلغ نسبة سكان المناطق الحضرية نحو 55 بالمائة، أو ما يعادل 900 مليون نسمة، بحلول عام 2050. أما على الصعيد العالمي، فسوف تشهد معدلات التحضر ارتفاعاً هائلاً خلال السنوات الأربعين المقبلة لكي تصل إلى 70 بالمائة بحلول عام 2050.[2]

وقد شهدت كافة المدن نمواً بنسبة 1.83 بالمائة خلال الأعوام ما بين 1990 إلى 2000، سواء كانت من المدن الصغيرة، أو المتوسطة أو الكبيرة من الجنوب العالمي وصولاً إلى الشمال العالمي. كما يعني ذلك أن الكثافة السكانية الحضرية في العالم سوف تمتد لكي تصل إلى نحو 5 مليارات نسمة بحلول عام 2030 و6.4 مليار نسمة بحلول عام 2050.

وفي كل يوم، ينضم نحو 193.107 فرداً جديداً إلى سكان المناطق الحضرية في كافة أنحاء العالم، أي بنسبة تزيد عن فردين تقريباً في كل ثانية، في حين لا تتأثر كافة المناطق بهذا النمو بالطريقة ذاتها أو على النطاق ذاته. أما في الدول المتقدمة، فيبلغ إجمالي الزيادة الشهرية في عدد سكان المناطق الحضرية نحو 500.000 ألف نسمة بالمقارنة مع 5 ملايين نسمة في دول العالم النامي. أما على صعيد الأعداد المطلقة، فيبلغ معدل نمو المدن في العالم النامي عشرة أضعاف معدل النمو في الشمال العالمي. كما شهدت مدن العالم النامي نمواً بمتوسط 2.5 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات، وذلك بالمقارنة مع متوسط النمو السنوي في دول العالم المتقدم والذي بلغ 0.3 بالمائة.[3]

وبينما تمثل معدلات النمو الحضري المتسارع والمتصاعد سمات التغيير الحضري في دول العالم النامي، إلا أن دول العالم المتقدم تتميز بمستويات النمو المعتدل وحتى المتدني. كما تشير تحليلات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) إلى أن 17 بالمائة من مدن دول العالم النامي قد شهدت معدلات نمو متسارع بنسبة 4 بالمائة أو أكثر، في حين شهدت 16 بالمائة منها معدلات نمو متسارع بنسبة تتراوح ما بين 2 إلى 4 بالمائة سنوياً. من جهة أخرى، وفي تناقض حاد؛ شهدت نحو نصف المدن في العالم المتقدم معدلات نمو بطيء للغاية بما يقل عن 1 بالمائة سنوياً. وفي الواقع، شهدت نسبة مذهلة من مدن العالم المتقدم، نحو 40 بالمائة من المدن، معدلات نمو سلبي كما أنها تعرضت لخسارة سكانية خلال فترة التسعينيات.

التغير الحضري في دول العالم المتقدم والدول التي تمر بمراحل انتقالية

تشير التوقعات إلى احتمالية بقاء مجموع عدد سكان المناطق الحضرية في العالم المتقدم دون تغيير يذكر خلال العقدين المقبلين، بحيث تشهد ارتفاعاً من نحو 900 مليون نسمة في عام 2005 إلى أكثر من مليار نسمة

بقليل بحلول عام 2030، وإلى نحو 1.1 مليار نسمة بحلول عام 2050 – حيث ينجم هذا النمو عن هجرة السكان من الدول الأكثر فقراً، وليس عن النمو السكاني الطبيعي. كما تشهد دول العالم المتقدم هجرة نحو 2.3 مليون فرداً في المتوسط سنوياً.[4] كما أن هذا الأمر يعني بأن الهجرة بشقيها – الشرعية وغير الشرعية – تشكل عاملاً لنحو ثلث معدل النمو الحضري في دول العالم المتقدم. كما يحتمل أن تشهد معدلات الكثافة السكانية الحضرية تدنياً كما من المحتمل أن تبقى على حالها خلال العقود المقبلة في حال عدم حدوث عمليات الهجرة.

من جهة أخرى، فقد باتت المعدلات المتدنية للزيادة السكانية الطبيعية وانخفاض معدلات الخصوبة بمثابة أنماط سائدة في دول العالم المتقدم، وبالتالي، فمن المرجح أن يتقلص عدد السكان في عشرات من الدول الغنية، وأحياناً بشكل كبير: وتشير التوقعات إلى تدني عدد سكان بلغاريا بنسبة 35 بالمائة بحلول عام 2050، في حين سوف تنخفض الكثافة السكانية في أوكرانيا بنسبة 33 بالمائة، وسوف تشهد الكثافة السكانية في روسيا تدنياً بنسبة 25 بالمائة و20 بالمائة في بولندا. كما ستنخفض الكثافة السكانية في ألمانيا بنسبة 10 بالمائة و 7 بالمائة في إيطاليا. كما تشير التوقعات إلى احتمالية أن تتحول الكثافة السكانية في 46 دولة إلى أحجام أصغر بحلول عام 2050 بالمقارنة بما هي عليه الآن، بما في ذلك كل من ألمانيا، وإيطاليا، واليابان، وغالبية دول الاتحاد السوفييتي السابقة، والعديد من دول الجزر الصغيرة.[5]

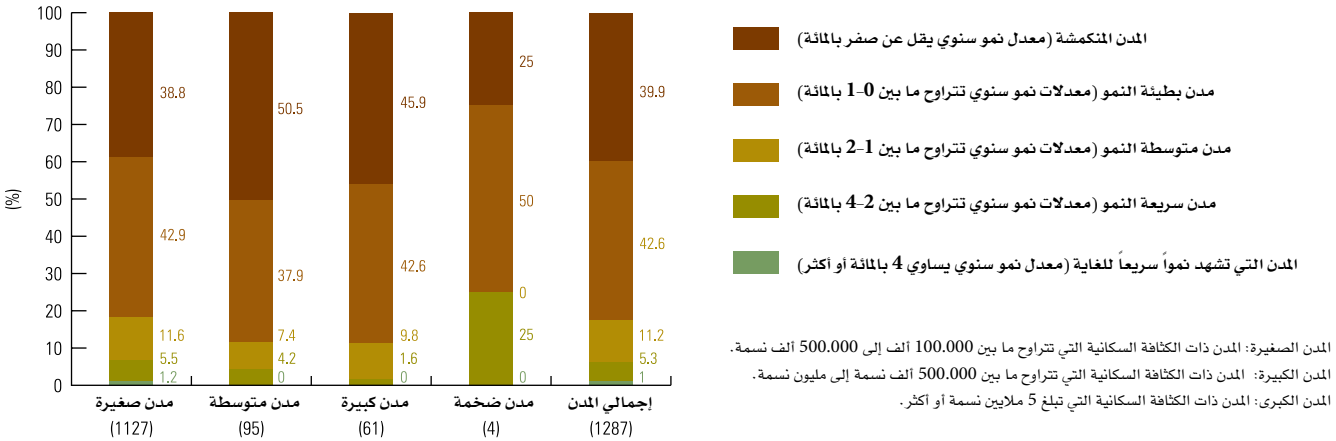
كما تنعكس هذه الاتجاهات الديمغرافية على مستوى المدن أيضاً، حيث شهدت المزيد من مدن العالم المتقدم تقلصاً بدلاً من نموها خلال السنوات الثلاثين الماضية، وذلك بخسارة 4 مدن من أصل كل 10 مدن في العالم المتقدم لكثافتها السكانية خلال الأعوام ما بين 1990 إلى 2000. وفي المقابل، شهدت 6 مدن فقط من بين كل 100 معدل نمو متسارع. أما في أوروبا – حيث تجاوز عدد الأفراد من الفئات العمرية ستين عاماً أو أكثر عدد الأطفال ما دون 15 عاماً قبل عقد من الزمن – فقد شهدت 5 مدن من بين كل عشرة انخفاضاً في معدلات الكثافة السكانية خلال العقد ذاته، في حين شهدت 3 بالمائة فقط من المدن معدل نمو متسارع.

ونظراً لتحقيق غالبية دول العالم المتقدم معدلات مرتفعة من التحضر، ونظراً للمستويات المنخفضة من إجمالي النمو السكاني، فمن غير المتوقع لها أن تشهد معدلات نمو خطيرة خلال العقود المقبلة. كما من المتوقع أيضاً استمرار تدني معدلات الكثافة السكانية التي لوحظت في العقود الماضية.

وبالرغم من وجود مستوى معين من التجانس والقدرة على التنبؤ بمعدلات النمو الحضري في دول العالم المتقدم، إلا أن هنالك درجة كبيرة من التباين في حجم المدن وأنماط النمو والانحدار بين مختلف المناطق. فمثلاً، لا توجد أية مدينة في أستراليا أو نيوزلندا ذات كثافة سكانية تتجاوز 5 ملايين نسمة، حيث تتراوح الكثافة السكانية في كبرى المدن الأسترالية ما بين 1 و5 ملايين نسمة، في حين تعيش النسبة الأكبر من إجمالي سكان الحضر في أوروبا حتى الآن (قرابة 70 بالمائة) في مدن صغيرة تقل كثافتها السكانية عن 500 ألف نسمة، كما تعد أوروبا المنطقة الوحيدة في العالم والتي لا توجد بها أية مدن كبيرة – أي المدن التي تتجاوز كثافتها السكانية 10 ملايين نسمة. من جهة أخرى، وفي الولايات المتحدة، فعلى الرغم من تصنيف ما نسبته 80 بالمائة من سكان الدولة كسكان في منطقة العاصمة، إلا أن هنالك ثلث السكان ممن يعيشون في المدن الكبرى التي تبلغ كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة أو أكثر.[6] كما تتكون أكبر مناطق العواصم في بعض الأحيان من العديد من المدن الصغيرة، حيث عادة ما يكون مجمل عدد سكان هذه المدن أكثر من مجمل عدد سكان المنطقة بحد ذاتها. فعلى سبيل المثال، بلغ عدد سكان منطقة العاصمة في مدينة لاس فيغاس 1.6 مليون نسمة في عام 2000، في حين لم يكن هنالك سوى 478 ألف نسمة ممن يعيشون داخل حدود المدينة.

كما تتأثر أنماط النمو والانحدار السكاني للمدن إلى حد كبير بنسبة توزيع السكان في مختلف المناطق الفرعية والدول، وبالرغم من أن ربع المدن في أستراليا ونيوزلندا قد شهدت معدلات نمو متسارع تراوحت بين 2 و4 بالمائة خلال فترة التسعينيات، فقد شهدت نصف المدن الأوروبية تقريباً تدنياً في أعداد سكانها، كما كانت غالبيتها من المدن الصغيرة والتي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 100 ألف نسمة و500 ألف نسمة. أما في اليابان، فقد شهدت 25 بالمائة من المدن انكماشاً في حجمها، في حين شهدت 65 بالمائة من المدن نمواً بوتيرة بطيئة تقل عن 1 بالمائة سنوياً. أما

الشكل رقم 1.2.2 معدلات نمو وانحدار المدن بحسب حجم المدن في دول العالم المتقدم، 1990-2000



المدن الصغيرة: المدن ذات الكثافة السكانية التي تتراوح ما بين 100.000 ألف إلى 500.000 ألف نسمة.
المدن الكبيرة: المدن ذات الكثافة السكانية التي تتراوح ما بين 500.000 ألف نسمة إلى مليون نسمة.
المدن الكبرى: المدن ذات الكثافة السكانية التي تبلغ 5 ملايين نسمة أو أكثر.

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل 2008
ملاحظة: إحصاءات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) استناداً إلى منشورات المؤشرات الديمغرافية الصادرة عن الأمم المتحدة (سنوات مختلفة مابين 1990 و 2000)
يستند التحليل الى عينة تتضمن ألفاً و 287 مدينة لتتجاوز كثافتها السكانية 100 ألف نسمة

إحدى ضواحي مدينة مدريد، إسبانيا : لقد أدى الامتداد الحضري المتزايد نحو مناطق الضواحي إلى انخفاض مستويات الكثافة السكانية في العديد من المدن الأوروبية

في أمريكا الشمالية، فلا تعد أنماط النمو والانحدار متجانسة. كما أنه وبالرغم من وجود ما نسبته خمس المدن والتي شهدت انخفاضاً في عدد السكان، فقد شهدت نسبة مماثلة من المدن نمواً سريع الوتيرة خلال الفترة ما بين الأعوام 1990 إلى 2000، وقد كانت المدن الأسرع نمواً إما مدن صغيرة أو متوسطة الحجم.

وبصورة عامة، فلم تعد المدن الأوروبية تشهد أي نمو يذكر، بما في ذلك مدن الدول المستقلة التابعة للكومونولث. كما بقيت الكثافة السكانية لكافة المراكز الحضرية التي يتجاوز عدد سكانها 100.000 ألف نسمة مستقرة خلال الأعوام 1991 إلى 2001. من جهة أخرى، فقد شهدت المدن الكبرى التي تزيد كثافتها السكانية عن 5 ملايين نسمة معدل نمو بنسبة 1.4 بالمائة، حيث يعزى ذلك بصورة رئيسية إلى النمو الذي شهدته مدينة موسكو، عاصمة الاتحاد الروسي، والتي شهدت نمواً بنسبة 2.1 بالمائة سنوياً. بيد أنه لم يتم تصنيف أي من مدن هذه القارة في الوقت الحاضر ضمن المدن الكبرى الأسرع نمواً وذات الكثافة السكانية التي تزيد عن مليون نسمة.

كما أن المدن الكبيرة في أوروبا لم تعد تشهد أي نمو سريع، حيث يعزى ذلك بشكل جزئي إلى المعدلات المنخفضة نسبياً للزيادة السكانية الطبيعية في الدول، فضلاً عن توفير المزيد من الأنماط اللامركزية للتنمية الحضرية.[8] كما تشهد المدن الكبيرة ومناطق العواصم في المملكة المتحدة انكماشاً في حجمها، باستثناء لندن. أما في ألمانيا، وإيطاليا، وبولندا، فتشهد أكثر من نصف المدن تناقصاً في الحجم. من جهة أخرى، فقد شهدت كبرى المراكز الحضرية الأوروبية والتي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 1 و5 ملايين نسمة معدلات سلبية للنمو، باستثناء مدينة باكو – أكبر مدينة بحرية وعاصمة أذربيجان – والتي شهدت معدل نمو بلغ حوالي 3.5 بالمائة سنوياً في فترة التسعينيات.

كما يمكن أن تشكل معدلات التحضر الفرعي المتزايدة سبباً لانخفاض الأعداد السكانية في بعض المدن، حيث شهدت المناطق المحيطة بكل من ستوكهولم، وهلسنكي، وصوفيا، ومدريد، والمنطقة الداخلية في لندن زيادة في المعدلات الوطنية للنمو السكاني بنسبة تتجاوز 5 بالمائة خلال الأعوام ما بين 1995 و 2004، في حين شهدت المعدلات السكانية داخل حدود المدينة انخفاضاً. علاوة على ذلك، فقد كان هنالك انحداراً في المعدلات السكانية في كل من دبلن، وبرلين، وبودابست، في حين شهدت كل من المدن والمناطق المحيطة بها ارتفاعاً في هذه المعدلات خلال الفترة ذاتها. علاوة على ذلك، فيمكن أن تعزى التنقلات السكانية إلى رفع القيود المفروضة على الهجرة في دول الاتحاد الأوروبي، والتي شهدت انتقال الأفراد من بلدان لا تتمتع باستقطاب اقتصادي كاف إلى بلدان أخرى أكثر جاذبية على هذا الصعيد.[10]

كما أنه وعلى الرغم من أن عدد سكان المدن الأوروبية الصغيرة لم تشهد أي نمو لها في المتوسط خلال الأعوام 1990 و 2000، إلا أن هنالك أحد التحليلات التي تم إعدادها حول المدن والذي يشير إلى وجود أربعة مراكز حضرية صغيرة والتي شهدت معدلات نمو تتجاوز 5 بالمائة، وهي: مدينة يورك، في المملكة المتحدة، ويولانوفسك في روسيا وألمير في هولندة، وأنديجان في أوزبكستان. بيد أنه ومن ضمن هذه المدن الأربعة، فقد شهدت مدينة يورك أسرع معدل نمو في أوروبا (9 بالمائة)، حيث يعزى ذلك بشكل كبير إلى تحولها الاقتصادي الناجح من مركز صناعي إلى أحد محاور تكنولوجيا المعلومات والعلوم البيولوجية. أما مدينة يولانوفسك، فتعد مدينة صغيرة ولكنها أحد أهم المدن الصناعية في روسيا، حيث شهدت بالإضافة إلى مدينة ألمير في هولندة نمواً بنسبة 5.4 بالمائة سنوياً. كما سجلت مدينة أنديجان معدل نمو سنوي بلغ نحو 5 بالمائة، حيث تعد هذه المدينة أحد المراكز الإدارية في أوزبكستان، كما أنها تعد إحدى أهم المناطق المنتجة للألياف القطنية، وأحد أقطاب التنمية الزراعية والصناعية في الجزء الشرقي من البلاد. من جهة أخرى، فقد شهدت 25

منظر أفقي لمدينة لاس فيغاس: تعد مدن أمريكا الشمالية ضمن المدن الأسرع نمواً في العالم النامي

مدينة أخرى معدلات نمو سريع تجاوزت 2 بالمائة، حيث توجد 10 من هذه المدن في المملكة المتحدة، بالإضافة إلى 4 في هولندة، 4 في روسيا، 3 في السويد، والبقية في دول مختلفة.

أما بالنسبة لمدن أمريكا الشمالية، فقد شهدت أسرع معدلات للنمو بين نظيراتها في العالم المتقدم خلال الأعوام 1990 و2000، وتحديداً بين مدن الولايات المتحدة والتي شهدت معدل نمو بلغ في المتوسط 1 بالمائة. كما شهدت المدن الصغيرة التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 100.000 ألف إلى 500.000 ألف نسمة أعلى معدلات للنمو – بمتوسط 1.3 بالمائة، ولكنها قد تبلغ 5 بالمائة أو أكثر في بعض المناطق – من ضمن جميع الفئات من المدن في أمريكا الشمالية. أما على مستوى العواصم، فقد شهدت التجمعات الحضرية التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 2 مليون نسمة إلى 5 ملايين نسمة في عام 2000، أسرع معدلات للنمو، بما يصل إلى 2 بالمائة سنوياً. كما شهدت مناطق العواصم الأكبر حجماً وتلك الأصغر حجماً معدلات نمو بلغت 1.1 بالمائة سنوياً، وتتضمن هذه المدن تلك التي تبلغ كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة أو أكثر وتلك التي تقل كثافتها السكانية عن 250.000 ألف نسمة.[11]

وقد تم تسجيل أعلى معدلات للنمو الحضري في المدن الصغيرة، حيث سجلت بعضها معدلات نمو سنوي بلغت 5 بالمائة أو أكثر. أما في الولايات المتحدة، وفي منطقة لاس فيغاس – المنتجع السياحي والترفيهي في ولاية نيفادا – فقد تم تسجيل معدل نمو سنوي بلغ 6.2 بالمائة، في حين سجلت مدينة بلانو، والتي تقع على حدود دالاس في ولاية تكساس معدلات نمو بلغت 5.5 بالمائة، حيث استفادت كلتا المدينتين من هجرة الأفراد من مناطق أخرى في الولايات المتحدة. كما ارتفعت الأعداد السكانية في 37 مدينة أخرى في الولايات المتحدة بما يتراوح ما بين 2 إلى 4 بالمائة سنوياً، كما تقع نسبة كبيرة من هذه المدن في غرب وجنوب البلاد، ومن ضمنها مدن فوينكس، وأريزونا، وسان أنطونيو، وتكساس، والتي تعد مدن متوسطة تتراوح كثافتها السكانية ما بين 500.000 ألف نسمة ومليون نسمة. من جهة أخرى، فقد شهدت المدن التي تقع على طول منطقة الحزام معاناة، حيث كانت تعتمد أنظمتها الاقتصادية على عمليات التصنيع، ومن ضمنها مدن ديترويت، وميتشيغان، وبوفالو، ونيويورك، ويونغزتاون، وأوهايو. كما تواصل هذه المدن خسارتها الدائمة للسكان، وتقلص إيرادات الضرائب المحلية، واهتراء البنية التحتية، وهجرة الأفراد من الطبقة المتوسطة.[13]

وفي كندا، سجلت المدن الصغيرة أعلى معدلات النمو أيضاً: حيث شهدت مدينتا هاليفاكس ونوفا سكوتيا معدلات نمو مذهلة بلغت 11.4 بالمائة سنوياً، الأمر الذي يعزى بشكل رئيس للتوسع الاقتصادي الناجم عن النشاطات في ميناء المدينة. أما في العاصمة، فقد شهدت مدينة أوتاوا معدل نمو بلغ 9 بالمائة سنوياً، كما تضاعف العدد السكاني في منطقة فوغان منذ عام 1991 باعتبارها كجزء من منطقة تورونتو الكبرى، وتعد البلدية الأسرع نمواً في كندا. كما شهدت 7 مناطق حضرية أخرى معدلات نمو تجاوزت 7 بالمائة سنوياً، وتتضمن هذه المدن كلاً من مدينة هاميلتون، مدينة بحرية في مقاطعة أونتاريو، والتي شهدت نمواً سنوياً بنسبة 4.3 بالمائة خلال فترة التسعينيات، ويعود الفضل لذلك بشكل جزئي إلى منافستها في قطاع الصلب والصناعات الثقيلة فضلاً عن تحولها الناجح خلال العقد الماضي نحو قطاع الخدمات. كما شهدت مدينة سوري معدل نمو سنوي بنسبة 3.5 بالمائة خلال هذه الفترة، حيث يعزى ذلك بشكل رئيس إلى تطور الضواحي السكنية والتجارية في منطقة عادة ما كانت تعتمد في السابق على الزراعة وصناعة الأخشاب.

أما على مستوى العواصم، فقد شهدت مدينة كالجاري معدل النمو الأقوى، حيث شهدت الكثافة السكانية معدل نمو بنسبة 15.8 بالمائة خلال الأعوام 1996 إلى 2001 – أي من 710.000 آلاف نسمة إلى قرابة المليون نسمة. كما شكلت مدينة كالجاري ما نسبته 47 بالمائة من مجمل معدل النمو الذي شهدته مقاطعة ألبيرتا الواقعة في الجزء الغربي من كندا. علاوة على ذلك، فقد سجلت مدينة إدمونتون، كبرى مدن ألبيرتا، ثاني أعلى معدل نمو في الدولة، من جهة أخرى، فقد ساعدت حيوية كلتا هاتين المدينتين في نمو مقاطعة ألبيرتا بأكثر من ثلاثة أضعاف النمو في الدولة بأكملها.[14]

كما توجد عدة مناطق حضرية أخرى في كندا والتي باتت تشهد أيضاً ما يعرف بظاهرة "The Doughnut Effect" أي إفراغ مركز المدينة– وهي ظاهرة حيث يشهد المركز الداخلي للمدينة نمواً أكثر بطئاً بالمقارنة مع المناطق المحيطة به. فعلى سبيل المثال، ارتفعت الكثافة السكانية لبلدية ساسكاتون المركزية بنسبة 1.6 بالمائة، في حين شهدت البلديات المحيطة بها معدل نمو بنسبة 14.6 بالمائة خلال الأعوام 1996 إلى 2001.[15]

من جهة أخرى، فيعد انخفاض عدد السكان إحدى سمات المدن الكندية أيضاً، كما يعتبر ذلك انعكاساً لمعدل النمو البطيء لمجمل سكان الدولة. وطبقاً للبيانات الرسمية، فقد شهدت ثلث البلديات من أصل ألفين و607 بلدية في كندا من تناقص في سكانها خلال العقدين ما بين الأعوام 1981 و2001.[16]

أما في أستراليا ونيوزلندة، فإن النمط الكامن وراء معدلات النمو أو التراجع الحضري لا يعد واضحاً كما هو الحال في مناطق أخرى من العالم المتقدم، كما شهدت مدينة واحدة فقط من أصل 21 مدينة انخفاضاً في عدد سكانها. بيد أن الاتجاه العام في الدولتين يتمثل في النمو الحضري البطيء، حيث تشهد نحو نصف المدن تقريباً معدلات نمو تقل عن 1 بالمائة سنوياً.

وتعيش نسبة كبيرة من سكان أستراليا ضمن مدن وأقاليم الدولة (63 بالمائة)، والتي تعد مدن ذات كثافة سكانية منخفضة نسبياً بالمقارنة مع مدن العواصم الأخرى في العالم. من جهة أخرى، فقد كان معدل النمو الأعلى خلال أواخر الثمانينيات النمط السائد مقارنة مع المعدلات التي تم تسجيلها في فترة التسعينيات في غالبية مدن الدولة.[17] كما كانت مدينتا بريسبان وبيرث المدينتان الأسرع نمواً خلال الفترة ما بين الأعوام 1986 و1994، بنسبة 19 بالمائة و18 بالمائة على التوالي. أما خلال الأعوام 1993 و2003، فقد شهدت ثلاثة مدن من غير العواصم أسرع معدلات للنمو في الدولة، بنسبة تتجاوز 4 بالمائة سنوياً، حيث يعزى ذلك إلى نمو القطاع السياحي، وتتضمن هذه المدن كلاً من غولد كوست، وسنشاين كوست، وتاونزفيل. من جهة أخرى، وفي ظل تواصل هيمنة المدن الساحلية على النظام الحضري الأسترالي؛ فتوجد عملية حيوية أخرى هنا تتمثل في توحيد المدن الإقليمية الرئيسية والتي شهدت نمواً على حساب المدن الأصغر في المناطق المحيطة بها. علاوة على ذلك، وبحسب إحدى المسوحات السكانية والتي تم إعدادها في عام 2001؛ فقد شهدت نحو 245 بلدية خسارة سكانية، كما يتوقع لهذه الظاهرة بأن تبقى مستمرة.[18] وإلى جانب الخسارة السكانية التي تشهدها المدن الصغيرة والمناطق الريفية، فهنالك مناطق حضرية أخرى تشهد انخفاضاً في كثافتها السكانية، وتحديداً في المناطق التي تنشط في ميادين التعدين والصناعة.[19]

وفي نيوزلندة، شهدت جميع المدن في منطقة العاصمة أوكلاند معدلات نمو فوق المتوسط بالمقارنة مع بقية مناطق الدولة، حيث شهدت منطقتا مانوكو وواياتاكير معدلات نمو سنوي تتجاوز 2 بالمائة بقليل، في حين شهدت مدن الشاطئ الشمالي وأوكلاند معدلات نمو سنوي تكاد لا تبلغ 2 بالمائة في الفترة ما بين الأعوام 1991 و2001. كما تنعكس معدلات النمو السكاني المرتفع في منطقة أوكلاند – والتي تعد القلب التجاري للدولة – من خلال مؤشرات اقتصادية متنوعة، حيث تمر نحو 73 بالمائة من واردات نيوزلندة و40 بالمائة من صادراتها عبر موانئ أوكلاند، في حين تقع 96 شركة تجارية من أصل 200 من أبرز الشركات في هذه المنطقة.[20] كما شهدت مدن أخرى تقع على الجانب الآخر من الدولة انخفاضاً في الكثافة السكانية ما بين الأعوام 1996 و2001، كما في مدينة ديوندين، المركز الحضري الرئيس في منطقة أوتاجو في الجزيرة الجنوبية، حيث يعزى هذا الانخفاض بشكل كبير إلى ارتفاع معدلات البطالة.[21]

التغير الحضري في الدول النامية

لقد شهد عدد سكان المناطق الحضرية في دول العالم النامي ارتفاعاً بلغ في المتوسط 3 ملايين نسمة أسبوعياً خلال العقدين الماضيين – أي بنطاق ومعدل نمو لم يسبق لهما مثيل. كما سيتجاوز العدد الإجمالي لسكان المناطق الحضرية في بلدان العالم النامي الضعفين بحلول منتصف القرن الحادي والعشرين، من 2.3 مليار نسمة في عام 2005 إلى 5.3 مليار نسمة في عام 2050. كما ستحتضن آسيا بحلول عام 2050 ما نسبته 63 بالمائة من عدد سكان الحضر في العالم، أي ما يعادل 3.3 مليار نسمة، كما سيصل عدد سكان الحضر في إفريقيا 1.2 مليار نسمة، أو نحو ربع سكان الحضر في العالم. كما سيتم استيعاب هذا الإجمالي البالغ 95 بالمائة من معدل نمو عدد سكان الحضر في العالم خلال العقود الأربعة القادمة ضمن مدن الدول النامية.

ومنذ عام 1950، شهدت عشرات المدن الرئيسية معدلات نمو تتجاوز العشرة أضعاف، بما في ذلك مدينة تشانديجارف في الهند، ومدينة الكويت في الكويت، ومدينة تويكستلا غوتييريز في المكسيك، في حين شهدت بعض المدن الأخرى معدلات نمو واسع النطاق بلغت نحو عشرين ضعفاً خلال السنوات الخمسين الماضية، بما في ذلك مدينة برازيليا في البرازيل، ومدينة أبيدجان في ساحل العاج، ومدينة دبي في الإمارات العربية المتحدة. كما تعكس هذه التغييرات التحولات الكبيرة في الأنشطة الاقتصادية وهياكل العمالة من الميادين الزراعية إلى الميادين الصناعية والخدمات، بالإضافة إلى تنامي الأنظمة الاقتصادية للبلدان النامية.[22]

المنطقة التجارية في مدينة كاليغاري: تشهد العديد من المدن الكندية تدنياً في كثافتها السكانية ضمن مراكزها الداخلية، وذلك في ظل نمو المناطق المتاخمة لها على صعيد كل من الحجم والسكان

كما أنه وبالرغم من أن نمو المدن يشهد تباطؤاً في غالبية البلدان النامية، إلا أنه من المتوقع لمستويات التحضر لأن ترتفع، مع تحقيق البلدان الأقل تحضراً في كل من إفريقيا وآسيا للتحول الحضري قبل عام 2050. كما شهدت مدن البلدان النامية معدلات نمو سنوي بلغت في المتوسط 2.5 بالمائة منذ عام 1990 إلى عام 2000. وعلى هذا المعدل، فسوف يتضاعف عدد سكان الحضر في البلدان النامية خلال 29 عاماً. كما توجد بعض المدن التي تشهد معدلات نمو أسرع من غيرها، حيث شهدت الكثافة السكانية لنحو 218 مدينة معدلات نمو متسارع بنسبة 4 بالمائة أو أكثر خلال فترة التسعينيات، بما في ذلك مدن شنغهاي، وبكين، والرياض، وأديس أبابا، ونيروبي، ولاغوس، والخرطوم. كما تشير المعدلات الاستثنائية للنمو السكاني لبعض مدن البلدان النامية إلى وجود مدن مثل مدينة داكا، عاصمة بنغلادش، والتي سوف تستغرق 12 سنة لاستيعاب 8 ملايين نسمة إضافية، وهو الإنجاز الذي استغرق مدينة نيويورك – أكبر العواصم العالمية في عام 1950 – قرابة 150 عاماً.[23]

من جهة أخرى، فإن المدن الكبيرة في العالم النامي، والتي تتجاوز كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة، لم تشهد مثل معدلات النمو المرتفعة هذه خلال فترة التسعينيات، فقد كان متوسط النمو السنوي للمدن الكبيرة 1.8 بالمائة، باستثناء المدن الصينية، والتي شهدت معدل نمو مذهل بنحو 4 بالمائة سنوياً. (الشكل رقم 1.2.2) كما يمكن أن يعزى قدر كبير من النمو الملحوظ في المدن الصينية مثل بكين وشنغهاي خلال الأعوام 1982 و1998 إلى توسيع حدود المدينة لكي تشمل السكان القاطنين في المناطق المتاخمة للمدن.[24] كما شهدت المدن الصينية معدلات نمو سريع خلال فترة التسعينيات، وبحلول عام 2005، تم تصنيف 40 بالمائة من سكان الدولة كسكان مناطق حضرية.

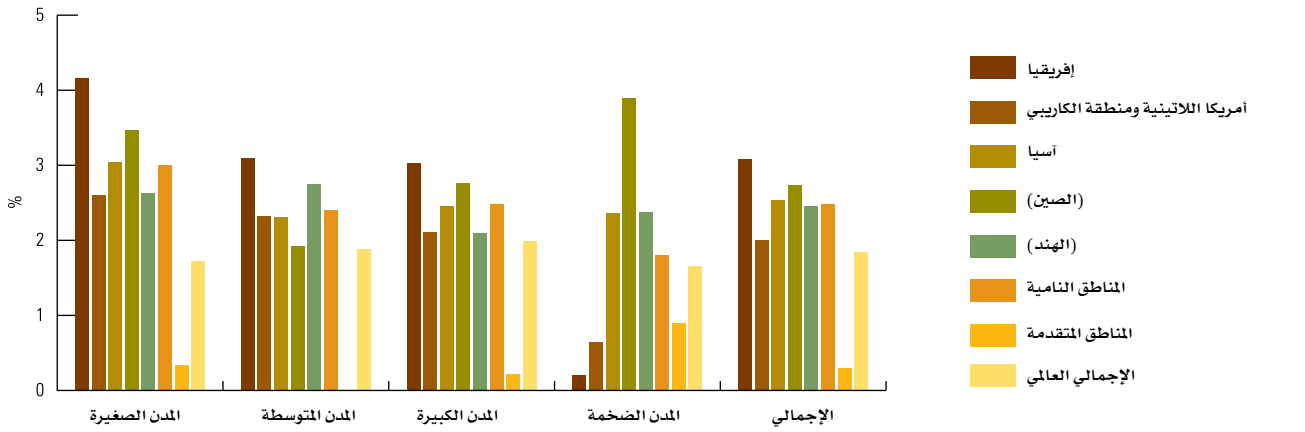
كما تشير التوقعات إلى احتمالية نمو الكثافة السكانية في العديد من البلدان النامية خلال السنوات العشرة المقبلة بمتوسط سنوي يتجاوز 2 بالمائة بقليل، منخفضة من 3.8 بالمائة خلال فترة الثمانينيات و4 بالمائة خلال فترة الخمسينيات ومطلع الستينيات. كما يطرح هذا الأمر وجود علاقة عكسية ما بين معدلات التحضر ومعدلات النمو الحضري.

كما أن تباين معدلات النمو الحضري لا يقتصر فقط داخل المناطق والبلدان، بل أيضاً بين مختلف المدن، حيث توجد نسبة ضئيلة فقط تتكون من ألف و408 مدينة (والتي تشكل 2 بالمائة فقط) من العينة والتي شهدت نمواً سنوياً يتجاوز 10 بالمائة من عام 1990 إلى عام 2000. كما شهدت الغالبية العظمى من المدن في العالم النامي (36 بالمائة من تلك الموجودة في العينة) معدلات نمو سريع تراوحت نسبته ما بين 2 و4 بالمائة، في حين شهدت نسبة معتدلة من المدن (20 بالمائة) معدلات نمو متوسطة بنسبة 1 إلى 2 بالمائة، في حين كانت هنالك 10 بالمائة من المدن المشمولة في العينة والتي شهدت انخفاضاً في الكثافة السكانية، حيث سجلت معدلات نمو سلبية.

وربما يبدو من المفارقات هنا بأن المناطق التي تشهد معدلات نمو حضري متسارعة تتضمن أيضاً مدناً تشهد انخفاضاً في الكثافة السكانية، بيد أن النمو الذي تشهده بعض المدن والانكماش الذي تشهده مدن أخرى يشير إلى بداية دورة حضرية جديدة في العالم النامي والتي يمكن أن تؤدي إلى إيجاد تقارب أكبر مع الأنماط الموجودة في المناطق المتقدمة. من جهة أخرى، ومن أصل 1408 مدينة في العالم النامي ضمن العينة، فقد شهدت 143 مدينة خسارة سكانية بلغت في مجملها 13 مليون نسمة منذ عام 1990 إلى عام 2000. وكما هو الحال في أوروبا وبقية دول العالم المتقدم، فيمكن أن يشهد العالم النامي معدلات تشبع حضري، الأمر الذي قد يؤدي إلى تباطؤ معدلات النمو.[26] بيد أنه لا زال من المبكر معرفة ما إذا كان الانكماش الحضري سوف يواصل في بروزه ووضوحه أكثر فأكثر، وذلك نظراً لأن عدد المدن التي تشهد معدلات نمو سريعة ومتوسطة يفوق إلى حد بعيد عدد المدن التي تشهد انخفاضاً في الكثافة السكانية، حيث تمثل الأخيرة 5 بالمائة من مجمل الكثافة السكانية الحضرية في العالم النامي.

من ناحية أخرى، فإن أبرز جوانب النمو الحضري في العالم النامي لا ترتبط بحجم المدينة أو معدلات النمو بشكل كبير كما هو شائع – وذلك على الرغم من حدوث كلاهما على حجم أكبر في العالم النامي بالمقارنة مع العالم المتقدم. بيد أن القصة الحقيقية تكمن في الحجم المطلق للزيادات في النمو، لا سيما في كل من آسيا وإفريقيا، والدور الذي تتخذه مختلف المدن في هذا النمو. كما يتباين توقيت ونطاق هذه التغييرات بشكل كبير بين المناطق الأقل نمواً.

الشكل رقم 1.2.3 معدلات النمو السنوي لمدن العالم بحسب المنطقة وحجم المدينة، 1990 – 2000



المدن الصغيرة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية بين 100.000 إلى 500.000 ألف نسمة
المدن المتوسطة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية بين 500.000 ألف و مليون نسمة
المدن الكبيرة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية بين مليون و5 ملايين نسمة
المدن الضخمة: المدن التي تبلغ كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة أو أكثر

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008
ملاحظة: إحصاءات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) استناداً إلى بيانات شعبة الإحصاءات في منظمة الأمم المتحدة لسنوات مختلفة، وبحسب بيانات شعبة السكان، وآفاق التحضر العالمي، مراجعات عام 2005
يستند التحليل الى عينة تتضمن ألفين و 695 مدينة تتجاوز كثافتها السكانية 100 ألف نسمة.

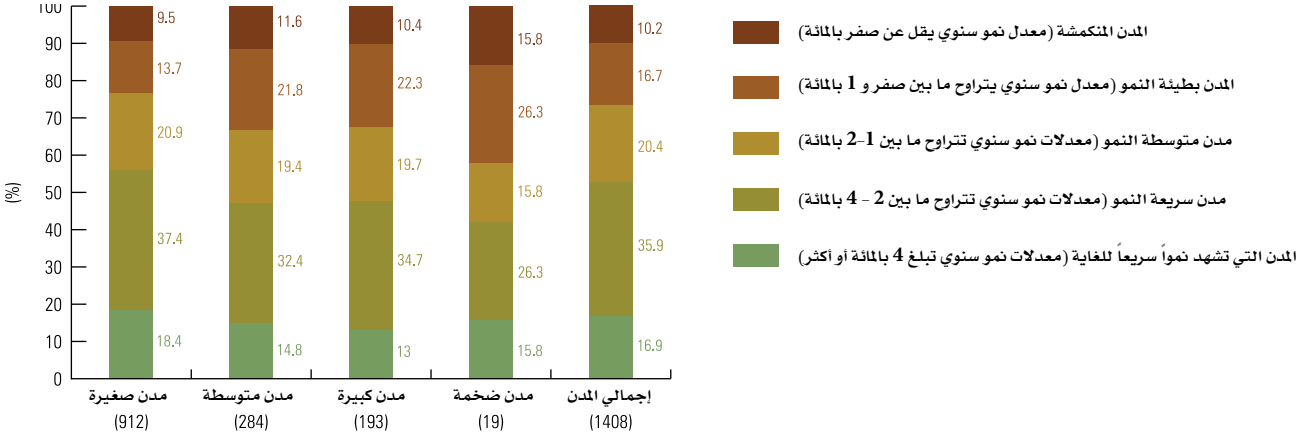
وسط مدينة نيروبي: تعد الصدارة الحضرية سمة لعملية النمو الحضري في غالبية المدن الإفريقية

إفريقيا

يعد معدل التغير في الكثافة السكانية الحضرية في إفريقيا الأعلى عالمياً، كما أنه وعلى الرغم من وجود بعض المؤشرات حول التباطؤ الحاصل في معدلات النمو الحضري، إلا أنه لا تزال هنالك احتمالية كبيرة للغاية لتحقيق المزيد من التحضر: حيث تعد المنطقة في أولى مراحل التحول الحضري، وذلك في ظل تصنيف نحو 38 بالمائة من سكانها كسكان مناطق حضرية، فضلاً عن اعتبار معدلات النمو الحضري في إفريقيا الأعلى على مستوى العالم (3.3 بالمائة سنوياً خلال الأعوام 2000 و2005) والتي من المتوقع أن تبقى مرتفعة نسبياً، كما كانت معدلات الخصوبة في عام 2007 مرتفعة نسبياً (4.7 بالمائة) بالمقارنة مع المعدل العالمي للخصوبة (2.5 بالمائة).[28] وبالتالي، فمن المتوقع أن تواصل المنطقة احتفاظها بأعلى معدلات النمو الحضري في العالم لعدة عقود، وذلك في ظل الدور الهام لمعدلات الزيادة الطبيعية.[29] (تعتمد إحصائيات سكان المدن على التقديرات والتوقعات، وذلك في ظل عدم توفر بيانات حديثة للمسوحات في بعض البلدان).

كما تتمثل أبرز السمات الحضرية للمنطقة في التركز الكبير للأفراد والاستثمارات ضمن أكبر مدينة في كل دولة، والتي تكون العاصمة في

الشكل رقم 1.2.4 معدلات النمو والانكماش في المدن بحسب حجم المدينة في العالم النامي، 1990 – 2000



المدن الصغيرة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 100.000 ألف نسمة و500.000 ألف نسمة.
المدن المتوسطة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 500.000 ألف نسمة ومليون نسمة.
المدن الكبيرة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين مليون نسمة وخمسة ملايين نسمة.
المدن الضخمة: المدن التي تتراوح كثافتها السكانية بين خمسة ملايين نسمة وأكثر.

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل ، 2008
ملاحظة: إحصاءات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بالاستناد إلى منشورات البيانات السكانية الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة (لأعوام مختلفة ما بين 1985 و2004)
يستند التحليل إلى عينة تضمنت ألفاً و 208 مدينة تتجاوز كثافتها السكانية 100 ألف نسمة.

غالبية الأحيان. كما تعد هذه الظاهرة، والمعروفة باسم "الصدارة الحضرية"، بمثابة خاصية التحضر في إفريقيا في يومنا هذا، كما كان الحال في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي خلال العقود الماضية. أما في عام 1990، فقد تركزت أكثر من 10 بالمائة من الكثافة السكانية الحضرية في كل من البلدان الإفريقية البالغ عددها 54 دولة في مدينة رئيسية واحدة.[30] كما يعيش أكثر من نصف سكان الحضر في إفريقيا في المدن الكبيرة والتي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 1 إلى 5 ملايين نسمة، بالمقارنة مع 26 بالمائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي و38 بالمائة في آسيا. أما بين الأعوام 1990 و2000، فقد شهدت المدن الإفريقية الكبيرة، بما في ذلك نيروبي، أديس أبابا وداكار، أسرع معدلات نمو سنوية بين جميع المدن من هذا الحجم في بلدان العالم النامي، حيث يبلغ متوسطها 3.3 بالمائة، مقارنة بمتوسط 2.5 بالمائة في بلدان العالم النامي ككل.[31] أما في يومنا هذا، فتوجد في هذه المنطقة 17 مدينة من المدن المائة الأسرع نمواً في العالم وذات الكثافة السكانية التي تتجاوز المليون نسمة. وبموازاة ذلك، فيوجد في إفريقيا مجموعة من المدن الأصغر ذات الكثافة السكانية التي تقل عن 100.000 ألف نسمة، مما يعني أن كل مدينة كبيرة تقابلها مجموعة كبيرة من المدن الصغيرة.

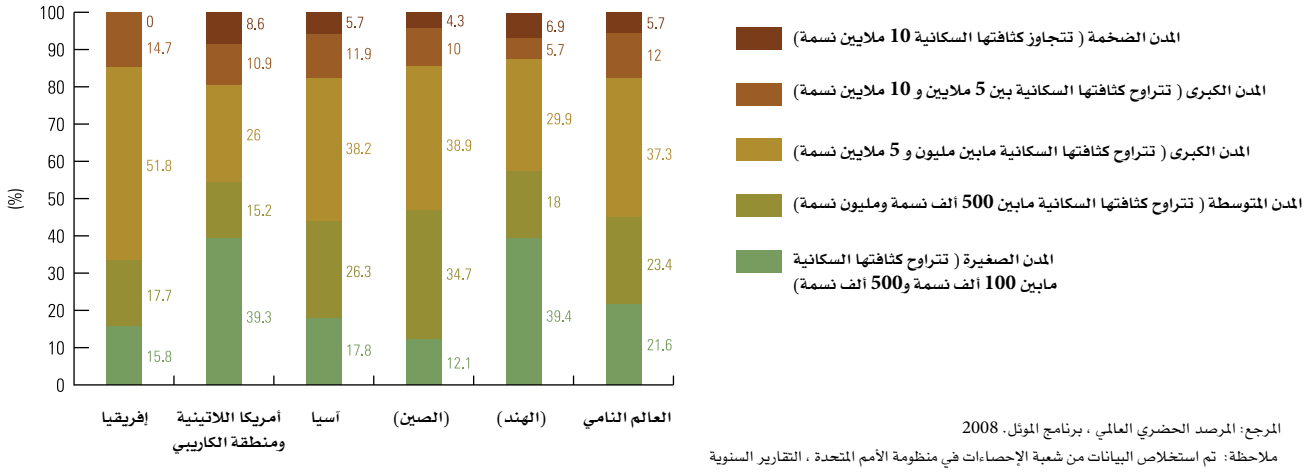
وفي فترة التسعينيات، سجلت المدن الإفريقية الصغيرة (والتي تتراوح كثافتها السكانية بين 100 ألف نسمة و 500 ألف نسمة) أسرع معدلات للنمو (4.16 بالمائة سنوياً) بين مجمل مدن العالم النامي، تليها المدن الآسيوية الصغيرة (بنسبة 3 بالمائة سنوياً).[33]

ويعد النمو الحضري في إفريقيا نتيجة لعدد من العوامل، بما في ذلك العوامل الإيجابية كالنمو الاقتصادي، والأحداث السلبية كالنزاعات والكوارث. كما نجم جزء كبير من النمو الحضري في المنطقة عن اضطرار الأفراد للتنقل جراء مظاهر الجفاف، والمجاعات، والصراعات العرقية، والنزاعات الأهلية، بالإضافة إلى الحرب. كما شهدت لواندا وغيرها من المراكز الهامة من مقاطعات أنغولا تدفق أكثر من مليوني نسمة خلال عامين (1992–1994) وذلك نتيجة للنزاع المسلح في البلاد.[34] من جهة أخرى، فقد دفعت النزاعات الأهلية بالمزيد من الكثافة السكانية في مدينة الخرطوم، السودان، من 2.3 مليون نسمة عام 1990 إلى 3.9 مليون نسمة عام 2000، كما شهدت العاصمة الليبيرية مونروفيا نمواً سكانياً من 353.000 ألف نسمة إلى 776.000 ألف نسمة في الفترة ذاتها. أما في مدينة كينشاسا، عاصمة جمهورية الكونغو الديمقراطية، فقد شهدت نمواً سكانياً من 3.6 مليون نسمة إلى 5 ملايين نسمة منذ عام 1990 إلى عام 2000 لأسباب مماثلة. كما شهدت بلدان أخرى مزقتها الحروب زيادة في الكثافة السكانية الحضرية لأسباب مشابهة، كما هو الحال في الصومال.

من جهة أخرى، فقد أثر وباء نقص المناعة المكتسبة / الإيدز على النمو الحضري في بلدان مختلفة، ففي جنوب إفريقيا، المنطقة التي تنتشر بها أعلى معدلات للمرض، انخفض متوسط العمر المتوقع من نحو 62 عاماً في 1990 إلى 49 عاماً في 2005. ونتيجة لذلك، فقد انخفض معدل النمو السكاني في جنوب إفريقيا من 2.5 بالمائة سنوياً خلال الفترة ما بين الأعوام 1990 و2005 إلى 0.6 بالمائة سنوياً بين الأعوام 2005 إلى 2010، كما من المتوقع أن يواصل هذا المعدل انخفاضه في المستقبل المنظور.[35] أما في زامبيا على سبيل المثال، فقد ارتفع معدل النمو السكاني للعاصمة لوساكا بنسبة 0.7 بالمائة فقط خلال الأعوام من 1990 إلى 2000، حيث يسود هذا المعدل في جميع المراكز الحضرية في البلاد، حيث كان هنالك انخفاضاً في الأحجام السكانية خلال السنوات الأخيرة في مدن زامبيا، لونشيا، وندولا، وموفوليرا. بيد أن حجم التأثير المباشر لفيروس نقص المناعة المكتسبة / الإيدز في هذا الانخفاض يعد غير واضح، ولكن النسبة المرتفعة لانتشار الأمراض في المناطق الحضرية في الدولة تعد ملحوظة بما يكفي لكي تكون ذات أثر على معدلات النمو السكاني. كما تبلغ نسبة انتشار فيروس نقص المناعة المكتسبة / الإيدز بين سكان المناطق الحضرية في زامبيا أكثر بضعفي النسبة المنتشرة بين سكان مناطق الأرياف – حيث تسود هذه النسبة في العديد من البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى، بما في ذلك كلاً من تنزانيا وبوروندي.[36]

كما يعتبر التحضر الذي شهدته إفريقيا بأنه قد حصل في ظل غياب أساس اقتصادي مستقر للحفاظ على نموه، حيث أشارت التنمية الاقتصادية مؤخراً إلى تقدم مشجع في جميع أنحاء القارة، وتحديداً في البلدان الإفريقية التي تقع جنوب الصحراء الكبرى. من جهة أخرى، فقد كان النمو الحاصل في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى أكثر قدرة على البقاء بالمقارنة مع ذلك في أجزاء أخرى من العالم خلال الركود الاقتصادي العالمي الذي حدث في الآونة الأخيرة، وذلك مع ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بما يزيد عن 3 بالمائة سنوياً بين عامي 2001 و2003.[37] كما تشير التقارير الأخيرة للبنك الدولي إلى حدوث معدلات نمو اقتصادي في 16 دولة في المنطقة بمعدل 4.5 بالمائة سنوياً خلال العقد الماضي، كما أن النمو في المنطقة بأكملها قد بلغ في المتوسط 5.3

الشكل رقم 1.2.5 توزيع سكان الحضر في العالم النامي بحسب حجم المدينة عام 2000



المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008

ملاحظة: تم استخلاص البيانات من شعبة الإحصاءات في منظومة الأمم المتحدة ، التقارير السنوية (أعوام مختلفة) ومن شعبة السكان ، آفاق التحضر العالمي ، 2005

يستند التحليل إلى عينة تضمنت ألفاً و 408 مدينة ، كما تضمنت بيانات منطقة آسيا كلاً من الصين والهند.

البيانات لا تتضمن سوى المدن التي تبلغ كثافتها السكانية 100 ألف نسمة أو اكثر.

بالمائة في عام 2006.[38] إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه الإنجازات لا تزال هشة إلى حد ما، كما أن النمو الاقتصادي في إفريقيا لا يزال دون الإمكانات المتاحة. كما أنه وبالرغم من تحقيق معدل نمو بنسبة 3 بالمائة سنوياً؛ إلا أن البلدان التي تقع في هذه المنطقة الفرعية سوف تتطلب 50 سنة أخرى لكي تحقق متوسط مستويات الدخل التي حققتها البلدان النامية الأخرى.

وتكمن ظاهرة الفقر في صميم المشاكل التي تواجهها إفريقيا، حيث تصنف غالبية البلدان التي تقع في جنوب الصحراء الكبرى ضمن الفئات العالمية ذات الدخل الأدنى، وذلك بحسب مقياس الدخل القومي الإجمالي للفرد سنوياً (والذي يقل عن 765 دولاراً أمريكياً).[39] كما قد يصعب ضمان تحقيق نمو مطرد مع الحد من مستويات الفقر في ظل وجود عقبات تتمثل في الاضطرابات الإقليمية والمحلية، وضعف الحكم، والسياسات غير الملائمة، وانتشار الفساد، وعدم كفاية الإصلاحات الهيكلية لصالح الفئات الفقيرة. كما ستواصل ظاهرة التحضر في إفريقيا ارتباطها الوثيق بتشكل الأحياء الفقيرة، وذلك كما هو مشار إليه في أنماط النمو الحضري: حيث شهدت مناطق الأحياء الفقيرة متوسط نمو بنسبة 4.53 بالمائة بين الأعوام 1990 و2000، في حين تم تسجيل متوسط عام لمعدلات النمو الحضري بنسبة 4.58 بالمائة خلال الفترة ذاتها.[40] من جهة أخرى، وفي سياق التناقضات الحادة ما بين الفئات المالكة والفئات غير المالكة، حيث تسود ظاهرة عدم المساواة في فرص الحصول على الموارد على أنماط التنمية الحضرية، فمن غير المحتمل تحقيق مدن المنطقة لأي تطور منسجم. كما يعني هذا الأمر أيضاً بأن نسبة كبيرة من معدلات النمو السكاني في المدن الإفريقية سوف تكون مرتبطة بنمو حجم سكان العشوائيات.

آسيا

تشهد منطقة آسيا ظاهرة تحضر متسارع، مع وجود نحو 40 بالمائة من سكانها في المدن. كما تشير التوقعات إلى أن المنطقة سوف تشهد معدلات مرتفعة للغاية من النمو الحضري خلال السنوات العشرين المقبلة، حيث تبين المؤشرات بأن فرداً واحداً من أصل كل فردين آسيويين سوف يكون من سكان المدن في وقت ما قبل حلول عام 2025.

وبالرغم من الانخفاض الحاصل في معدلات النمو الحضري لمنطقة آسيا بأكملها، من 3.8 بالمائة خلال فترة الستينيات إلى 2.6 بالمائة في وقتنا الحاضر، إلا أنه من المتوقع لهذه المنطقة أن تحتضن أكبر نسبة سكانية حضرية في العالم خلال السنوات المقبلة. كما شهدت الكثافة السكانية الحضرية في آسيا نمواً من نحو 234 مليون نسمة في عام 1950 إلى 575 مليون نسمة في عام 1975، ومليار نسمة في مطلع التسعينيات، و1.5 مليار نسمة في يومنا هذا.[41] علاوة على ذلك، ومن ضمن الزيادة السكانية السنوية المضافة للعالم بنحو 76 مليون نسمة خلال الأعوام 2000 و2005، فقد كان هنالك 46 مليوناً منها في آسيا (أي بنسبة 60 بالمائة)، بوجود 8 ملايين نسمة منها في الصين و16 مليون نسمة في الهند وحدها.[42] كما ستتم إضافة 1.25 مليار نسمة لإجمالي سكان منطقة آسيا بحلول عام 2030، حيث سيعيش 54 بالمائة منهم في المناطق الحضرية.[43]

وتعد آسيا أكثر المناطق الشاسعة وغير المتجانسة والتي تتحدى مبدأ التعميم: حيث تعتبر هذه القارة موطناً لبعض من أكبر وأغنى الأنظمة الاقتصادية كما لبعض من أفقرها. كما أنه وعلى الرغم من الانخفاض الكبير في حجم الأسرة والاستخدام الواسع النطاق لوسائل منع الحمل بحيث بلغت نحو 60 بالمائة لآسيا بأكملها، إلا أن التقدم الذي تم إحرازه لخفض معدلات النمو ومستويات الخصوبة لم يكن منتظماً ومتساوياً.

كما تبقى معدلات النمو مرتفعة في كل من جنوب ووسط آسيا، بنحو 2 بالمائة سنوياً.[44] أما في شرق آسيا ككل، فيبدو بأن هنالك انخفاضاً كبيراً في مستويات الخصوبة إلى مستوى الإحلال (1.9 طفلاً لكل امرأة في سن الإنجاب)، حيث يعد ذلك تحولاً مذهلاً في أنماط الإنجاب خلال أربعة عقود فقط.[45] أما في منطقة غرب آسيا، فلا تزال معدلات النمو السكاني مرتفعة، وذلك بمتوسط يبلغ 4.1 طفلاً لكل امرأة.[46] بيد أن هذه الاتجاهات الديموغرافية تفسر سبب معدلات النمو الحضري بصورة جزئية فقط. من جهة أخرى، فهنالك انخفاض في معدلات النمو السكاني في العديد من دول شرقي آسيا (بما فيها الصين) في حين لا تزال معدلات النمو الحضري مرتفعة نسبياً (2.5 بالمائة سنوياً)، كما تشهد الصين لوحدها أعلى معدل سنوي للنمو الحضري (2.7 بالمائة سنوياً). علاوة على ذلك، فتشهد العديد من المدن الصينية معدلات نمو مذهلة تتجاوز ما نسبته 10 بالمائة سنوياً، كما في مدن تشونغتشينغ، وشيامن، وشنتسن. كما يمكن أن يعزى ذلك إلى مجموعة متنوعة من العوامل، بما في ذلك اعتماد الحكومة الصينية لنهج يصب في ميدان التحضر لتحقيق التنمية الاقتصادية، حيث يتم التحول من عملية توجهها الدولة في ظل نظام اقتصادي مخطط نحو عملية تسترشد طريقها من خلال الدولة ضمن نظام السوق، واعتماد عمليات إعادة التصنيف الإداري للمستوطنات التي يغلب عليها الطابع الريفي واعتبارها مدناً، والهجرة الداخلية. كما أتاحت هذه العمليات بأكملها فتح أبواب لنمو المدن في الجزء الساحلي الجنوبي للدولة، فضلاً عن تحويلها للخارطة الحضرية والإقليمية لنظام مدن الدولة بشكل كبير.[47]

ناطحة سحاب في مدينة شينزن، أحدث مناطق العواصم الصينية وأسرعها نمواً

مبنى سكني في مدينة دلهي، الهند

نمو مناطق العواصم: سمة بارزة من سمات المدن الآسيوية

تقع غالبية المدن الكبيرة والضخمة للبلدان النامية في قارة آسيا. كما احتوت المنطقة في عام 2000 على 227 مدينة تبلغ كثافتها السكانية مليون نسمة أو أكثر فضلاً عن 21 مدينة تبلغ كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة أو أكثر. كما توجد 7 مدن آسيوية من أصل كل 10 مدن كبيرة أو ضخمة في جنوب الكرة الأرضية. علاوة على ذلك، توجد 66 مدينة في آسيا من أصل 100 مدينة تم تصنيفها كأسرع المدن نمواً بكثافة سكانية تتجاوز المليون نسمة في كافة أنحاء العالم. من جهة أخرى، فهنالك 33 مدينة صينية من ضمن هذه المدن الأسرع نمواً. كما تحتضن الصين في الواقع نصف سكان الحضر ممن يعيشون في المدن الكبيرة في دول العالم النامي. كما تعد إمكانات النمو الحضري للمدن الصينية الكبيرة مذهلة: حيث شهدت هذه المدن في المتوسط نمواً سنوياً بنسبة 3.9 بالمائة خلال الأعوام ما بين 1990 و2000 – حيث يعد هذا المعدل أسرع بأكثر من ضعفي المتوسط العالمي.

وفي تناقض حاد، تمثل المدن الهندية الكبيرة والضخمة أقلية مذهلة، حيث تمثل 10 بالمائة فقط من مجمل المدن الآسيوية من هذا الحجم. كما تشهد المدن الهندية الكبيرة (تلك التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 1 و5 ملايين نسمة) معدلات نمو سريع (بنسبة 2.5 بالمائة سنوياً)، بيد أن وتيرة النمو قد شهدت تباطؤاً بسيطاً منذ فترة الثمانينيات.[48] كما أظهرت المدن الست الكبرى في الدولة انخفاضاً في معدلات نموها (باستثناء مدينة بنغالور)، في حين حافظت المناطق الحضرية الثانوية على وتيرة النمو الحضري السريع، كما في مدن إندور، وكانبور، وجايبور، وباتنا، وبوني، وسورات.

كما يمكن تفسير تباطؤ النمو في المدن الهندية الكبيرة والضخمة بما يسمى "The Doughnut Effect" (أي إفراغ مركز المدينة) حيث تشهد المناطق الداخلية من المدينة وتيرة نمو أبطأ بالمقارنة مع المناطق الحضرية المحيطة بها. فعلى سبيل المثال، تم تسجيل معدل نمو في مدينة مومباي بنسبة 1.5 بالمائة سنوياً خلال الأعوام 1991 إلى 2001، في حين شهدت مدينة نافي مومباي الجديدة معدل نمو بنسبة 6.9 بالمائة سنوياً. كما أظهرت دراسة تم نشرها عام 2000 بأن هنالك 43 بالمائة من الأسر التي استقرت مؤخراً في مدينة نافي مومباي والتي هاجرت من مدينة مومباي، كما توجد احتمالية لارتفاع النسبة المئوية للمهاجرين منذ ذلك الحين نظراً لتطوير شبكات النقل المرتبطة بالمدينة الرئيسية، فضلاً عن أشكال التطوير في البنية الأساسية للمدينة.[49] وبالمثل، وفي ظل تسجيل معدلات نمو سلبي في مدينة نيودلهي، العاصمة الهندية، بنسبة 0.2- بالمائة سنوياً خلال الأعوام 1991 و2001، فقد شهدت مدينة نويدا المجاورة لها معدل نمو سنوي بنسبة 5.8 بالمائة.

وتوجد هنالك مدن أخرى ملتفة والتي تشكل جزءاً من منطقة العاصمة دلهي، مثل مدن غازي أباد، ولوني، وغوراغون، وبهادورغرا، وفريد أباد، والتي شهدت معدلات نمو سريعة أيضاً خلال العقدين الماضيين. كما يشير هذا إلى وجود اتجاه متنام تشهده مناطق العواصم الهندية والذي يتمثل في انتقال السكان إلى مناطقٍ الضواحي وذلك في ظل تحسين شبكات النقل. من جهة أخرى، فيعد تطوير مناطق العواصم من الفئة الثانية استجابة للأنظمة الاقتصادية المطورة في المدن الهندية، بالإضافة لاعتباره استجابة للاكتظاظ المتزايد الذي تشهده المناطق الحضرية الرئيسية.[50]

مواجهة ظاهرة نمو العواصم من خلال إطلاق العنان لإمكانات المدن المتوسطة

توجد هنالك سمة مميزة لظاهرة التحضر في آسيا والتي تتمثل في المستويات المتفاوتة للنجاح أو الفشل – وعادة ما يكون هنالك فشل تام أو تأثير محدود – لدى استخدام المدن المتوسطة (والتي تتراوح كثافتها السكانية بين 500 ألف نسمة ومليون نسمة) باعتبارها آلية لإعادة توزيع السكان وتحقيق التنمية الإقليمية بغية تخفيف وتيرة نمو العواصم. من جهة أخرى، فعادة ما كان هنالك افتراضاً لدى المسؤولين الحكوميين حول تطوير المدن المتوسطة والذي يمكن أن يعمل على تحفيز الأنظمة الاقتصادية في مناطق الأرياف من خلال توفير الروابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، والتي من شأنها العمل على زيادة مستوى العمالة الريفية ومستويات الدخل باعتبارها وسيلة لتوفير الفرص الاقتصادية للمناطق المهملة أو الفقيرة. من جهة أخرى، فعادة ما كان يعمل تخطيط المدن المتوسطة على تعزيز التكامل المكاني من خلال فئات سكانية أكثر انتشاراً.

وبالرغم من النسبة الصغيرة نسبياً لسكان المدن متوسطة الحجم (18 بالمائة)، إلا أن التحضر الذي تشهده الهند يتم تحفيزه من خلال نمو المدن متوسطة الحجم. كما يمثل هذا الأمر نمطاً مميزاً للنمو الحضري في الدولة، حيث تعيش نسبة كبيرة من سكان الهند في مدن صغيرة – بنسبة 39 بالمائة، بالمقارنة مع 12 بالمائة في الصين و18 بالمائة في بقية أنحاء آسيا. كما أن المدن الصغيرة في البلاد يمكن أن تشهد مستوى من الإشباع، حيث أن معدلات نموها قد باتت تشهد تباطؤاً كبيراً للغاية. من جهة أخرى، ومنذ عام 1991 حتى عام 2001، فقد شهدت 41 بالمائة من المدن الهندية الصغيرة معدلات نمو معتدلة أو بطيئة، في حين شهدت 7 بالمائة منها انخفاضاً في الكثافة السكانية. كما أن هذا النمط المتمثل في النمو البطيء أو المعدوم خلال فترة التسعينيات قد يشير إلى هجرة سكان الهند من المدن الكبيرة والصغيرة إلى المدن المتوسطة للحصول على فرص أفضل. كما تتعارض هذه النتائج مع الافتراض التقليدي الذي يشير إلى وجود معدلات نمو سريع في جميع المدن الهندية، وهو النمط الملحوظ في المدن الكبيرة والمتوسطة.

أما في الدول حيث تكون الصدارة الحضرية بمثابة القاعدة أو الأساس، كما في الفلبين، وتايلاند، وجمهورية كوريا، وإندونيسيا، فعادة ما كان يتمثل دور المدن المتوسطة في إعادة توجيه تدفق المهاجرين بشكل تدريجي بعيداً عن المدن الرئيسية. من جهة أخرى، وفي الدول التي يطغى عليها الميدان الصناعي بشكل أكبر، كما في جمهورية كوريا، فتعتبر المدن المتوسطة بمثابة وسائل لتحقيق توزيع أكثر توازناً للسكان والتخفيف من التفاوت في مستويات الدخل داخل المناطق الوطنية الفرعية وفيما بينها. أما في البلدان الأقل تطوراً على الصعيد الصناعي، كما في إندونيسيا والفلبين، فقد تم اعتبار المدن المتوسطة بمثابة الجسر، حيث يتم تعزيز نمو صناعات الأرياف بالاعتماد على معالجة المنتجات الزراعية بغرض تصديرها.[51]

وفي تناقض حاد، تحتل معدلات النمو السكاني في الصين الصدارة في كل من المدن الصغيرة والكبيرة، والتي تشهد أسرع معدلات نمو سنوي في الدولة (3.47 بالمائة و3.89 بالمائة على التوالي). بيد أن جهود الدولة لم تحقق النتائج المرجوة في الحفاظ على معدلات النمو السكاني في المدن المتوسطة واستقرار "المعدلات السكانية العائمة" من خلال إصلاح نظام تسجيل الأسر.[52]

وقد حققت آسيا نمواً اقتصادياً منقطع النظير خلال العقدين الماضيين، حيث باتت المنطقة تشكل ثلث الاقتصاد العالمي. كما ساهمت الحيوية الاقتصادية للمنطقة في الحد من معدلات الفقر على صعيد مستويات الدخل كما في توسعة المدن والبلدات. من جهة أخرى، فهنالك 111 مدينة من أصل 140 مدينة كبيرة وضخمة في العالم والتي نشأت بعد عام 1990، بيد أن هذا الاتجاه لا يعد متسقاً في جميع أنحاء القارة. فمن جهة، يحتمل أن تشكل الأنظمة الاقتصادية الناشئة في كل من الهند والصين ما نسبته 50 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي في العقد المقبل، ومن جهة أخرى، تعد هذه المنطقة موطناً للغالبية الأكثر فقراً في العالم.[54] أما في جنوب وغرب آسيا، فقد ارتبط النمو الحضري خلال السنوات الخمسة عشر الماضية بمعدل نمو متناسب للأحياء الفقيرة، كما تعد المعدلات السنوية للنمو الحضري في كلتا المنطقتين الفرعيتين مماثلة (2.2 و2.9 بالمائة في جنوب آسيا، و2.7 و2.96 بالمائة في غربي آسيا في الفترة ما بين الأعوام 1990 إلى 2000).[55] بيد أن أشكال التفاوت في آسيا لا تنحصر ما بين المناطق الفرعية والبلدان، بل أيضاً بين وداخل المستوطنات البشرية ذات الأنظمة الاقتصادية المتنامية. كما تشهد بعض المناطق الحضرية توسعاً، كما أنها أصبحت مراكز قوى اقتصادية، في حين تخلفت عنها مناطق أخرى، والتي عادة ما تكون مدناً أقل حيوية أو مناطق ريفية نائية.[56] علاوة على ذلك، وحتى في الصين – حيث يشهد معدل الناتج المحلي الإجمالي نمواً مذهلاً بنسبة 9.5 بالمائة سنوياً، والذي يشكل عاملاً للحد من ظاهرة الفقر العالمي بنسبة 75 بالمائة – فمن المعروف بأن "نمو معدل الناتج المحلي الإجمالي لا يشير بالضرورة إلى تحقيق تنمية اجتماعية في المقابل ... كما أن النمو الاقتصادي قد تم تحقيقه على حساب الانسجام الاجتماعي".[57] بيد أن تحقيق التوازن ما بين النمو الحضري والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في دول آسيوية مختلفة يبدو أمراً بعيد المنال على المدى القصير أو المتوسط، كما يمكن التصور هنا بأن تغيير السياسة العامة من شأنه العمل على البدء في تحقيق هذا الانسجام في المستقبل المنظور. كما أن تحقيق المدن المنسجمة يعتمد وبشكل كبير على مدى قدرة وسرعة الدول في تحقيق هذا التوازن.

أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي

تعد منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي المنطقة الأكثر تحضراً في العالم النامي، مع وجود 77 بالمائة من سكانها ممن يعيشون في المدن. كما ستواصل المنطقة مسيرة التحضر على مدى العقدين القادمين، وذلك لدى وصول نسبة سكان الحضر بها إلى 85 بالمائة. كما بدأت ظاهرة النمو الحضري في هذه المنطقة منذ مطلع الأربعينيات كما بلغت ذروتها خلال فترة الستينيات، بنسبة سنوية بلغت 4.6 بالمائة. من جهة أخرى، فقد بدأت ظاهرة النمو الحضري بالتباطؤ منذ فترة الثمانينيات، بنسبة سنوية بلغت 3.0 بالمائة، كما والت انخفاضها لكي تصل إلى 1.7 بالمائة سنوياً في عام 2005. كما شهدت المنطقة نمواً حضرياً بالرغم من حالة عدم الاستقرار الاقتصادي، فضلاً عن الأزمات الاجتماعية والمؤسسية التي شهدتها المنطقة والمناهضة الواضحة للسياسات الحضرية.[58]

من جهة أخرى، فقد ارتبط تباطؤ النمو الحضري في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي مع انخفاض معدلات النمو السكاني، والتي واصلت انخفاضها على مدى العقود الثلاثة الماضية. كما أنه وعلى الرغم من وجود كافة مراحل التحول الديموغرافي في كافة دول المنطقة، إلا أن هنالك أموراً مشتركة بين غالبية سكان المنطقة، حيث انخفض متوسط عدد الأطفال للمرأة الواحدة من 6 أطفال إلى 3، كما يعد متوسط العمر

المتوقع مماثلاً لذلك في أمريكا الشمالية، بالإضافة إلى اعتبار معدل وفيات الأطفال الرضع المعدل الأقل بين مختلف المناطق النامية. من جهة أخرى، فتعد أشكال التفاوت في مستويات الدخل والاستهلاك في المنطقة الأعلى على مستوى العالم، فضلاً عن توسع جيوب الفقر تقريباً في كل دولة من دول أمريكا اللاتينية.

كما تتسم التنمية الحضرية في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي بدرجة عالية من الصدارة الحضرية، مع وجود نسبة كبيرة من سكان الحضر في المدن الكبيرة أو الضخمة. من جهة أخرى، وبحلول عام 2000، كان هنالك ما نسبته خمس سكان الحضر ممن يعيشون في المدن الكبيرة التي تتجاوز كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة، والتي كانت غالبيتها مناطق العواصم (بالمقارنة مع 18 بالمائة في آسيا و15 بالمائة في إفريقيا). علاوة على ذلك، ومن بين المجاميع الحضرية الأربعة عشر الأكثر اكتظاظاً في العالم، فهنالك أربعة منها في المنطقة، ألا وهي (ساوباولو، مدينة مكسيكو، بوينس آيريس، ريو دي جينيرو).

وبالرغم من اعتبار المدن الكبيرة موطناً لغالبية السكان في المنطقة، فإنها لم تعد تنمو بسرعة، بل أن كافة المدن الكبيرة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي قد أظهرت في الواقع اتجاهاً ثابتاً من النمو البطيء، كما تشير التوقعات إلى أن هذه المدن سوف تشهد معدلات نمو سنوي تقل عن 0.8 بالمائة بحلول عام 2015.

ولربما يكون نمو المدن الصغيرة (التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 100.000 ألف نسمة و500.000 ألفاً) أحد أبرز السمات المميزة للتحضر في المنطقة. من جهة أخرى، فإن المدن الصغيرة لم تشهد فقط أسرع معدلات للنمو الحضري في المنطقة (بنسبة 2.6 بالمائة سنوياً)، بل أنها كانت أيضاً موطناً لنحو نصف كافة سكان الحضر الجدد منذ عام 1990 إلى عام 2000. كما شهدت المدن الصغيرة مثل مدينة برشلونة في فنزويلا وبعض المدن البرازيلية معدلات نمو تفوق 10 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات. أما في يومنا هذا، فتعد المدن الصغيرة موطناً لنسبة أكبر من سكان أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي بالمقارنة مع أية منطقة أخرى في العالم النامي (39 بالمائة، بالمقارنة مع 18 بالمائة في آسيا و16 بالمائة في إفريقيا).

كما أن الانخفاض التدريجي لنسبة سكان المدن الرئيسية في أمريكا اللاتينية لربما يمثل ثمرة توسع المراكز الحضرية الصغيرة والنمو النسبي للمدن الكبيرة. بيد أنه وفي الواقع، وحتى في حال أن المدن الكبيرة (التي تتراوح كثافتها السكانية ما بين مليون نسمة و5 ملايين نسمة) لم تعد تشهد نمواً سريعاً كالذي شهدته في السنوات السابقة، عندما كان من الشائع لنسب النمو أن تتجاوز 4 بالمائة سنوياً، إلا أنها لا زالت تشهد معدلات نمو كبيرة، مع وجود أكثر من 40 بالمائة منها والتي تشهد معدلات نمو سنوي تتراوح ما بين 2 إلى 4 بالمائة. كما توجد العديد من المدن الكبيرة التي تتخذ أدواراً حيوية باعتبارها مراكز حضرية أساسية، حيث تعمل على تعزيز عمليات التنمية الاجتماعية – الاقتصادية من خلال تراكم السكان ووسائل التكنولوجيا، ووفورات الحجم وتحسين البنية التحتية. أما بالنسبة للمدن الصغيرة، فإنها تعمل بدورها على تنويع النظام الحضري في المنطقة، حيث باتت تشهد نمواً باعتبارها بديلاً للنتائج الاجتماعية والبيئية للتركيز المفرط والاكتظاظ المادي في المدن الرئيسية، حيث باتت تعمل على توفير فرص جديدة لتحقيق التنمية الاقتصادية.

وقد أدى النمو والتركز السكاني في المدن الصغيرة والكبيرة، فضلاً عن الانخفاض السكاني في التجمعات الكبيرة، إلى نشوء آليات ذاتية للحد من النمو الحضري في المنطقة وذلك في ظل تحولها عن الصدارة الحضرية. كما يمكن أن تكون هذه الآليات قد نشأت نتيجة للسياسات اللامركزية، وبرامج التخطيط الإقليمي، وإستراتيجيات عدم التمركز المحلي، والإجراءات الحكومية التي تعمل على توجيه الاستثمارات نحو مناطق ومدن محددة. بيد أن هنالك توافقاً في الآراء بين العلماء، والذي يتمثل في أن جهود التخطيط الإقليمي في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي لم تحقق نجاحاً كبيراً، حيث أن التدخلات الحكومية قد أخفقت في إعادة توجيه النمو إلى المدن الثانوية – وذلك باستثناء بضعة دول وبرامج – مثل برنامج المكسيك لعدم تركيز الأنظمة في المدن، وبرنامج "Marcha hacia el Este" والذي تم تطبيقه في كل من الباراغواي وبوليفيا والذي عمل على إعادة توجيه تدفقات الهجرة نحو منطقتي سانتا كروز وسيوداد ديل إستي، والسياسات اللامركزية في كوبا والتي عملت على الحد من معدلات النمو في العاصمة هافانا. علاوة على ذلك، فإن الحكومات والبرامج قد أخفقت أيضاً في غالبية المناطق في تحفيز النمو في المناطق الفقيرة، أو في مساعدة الفئات الفقيرة، حتى في المناطق التي

شباب مراهقون يلعبون كرة القدم في مدينة مكسيكو: تعيش نسبة كبيرة من سكان المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية في المدن الكبيرة

شهدت نمواً اقتصادياً.

وقد شهد المتوسط الفردي من الناتج المحلي الإجمالي في كل من أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي نمواً بنسبة 1.1 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات، ولكن هذه النسبة لم تتجاوز 0.7 بالمائة سنوياً خلال الأعوام الأربعة ما بين عام 2000 و2004. كما شهدت معدلات الفقر ارتفاعاً من حيث القيمة المطلقة منذ مطلع القرن الحادي والعشرين، لا سيما في المناطق الحضرية، الأمر الذي يكشف عن عدم وجود أي تحسن في الظروف المعيشية للسكان بشكل عام.[62] كما يبدو جلياً هنا عدم تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية في المنطقة كما هو متوقع، وذلك خلال السنوات العشر الماضية على أقل تقدير. من جهة أخرى، فقد انخفض معدل نمو وانتشار الأحياء الفقيرة في بعض الدول في أواخر فترة الثمانينيات والتسعينيات، وذلك عندما أدت عملية إعادة إرساء الديمقراطية إلى اعتماد سياسات تقدمية تهدف إلى تعزيز عمليات أكثر شمولية للإدارة والحد من أشكال التفاوت. بيد أن هنالك عاملاً واحداً يتسق مع التاريخ الاقتصادي والسياسي المضطرب للمنطقة والمتمثل في استمرار ظاهرة الفقر الجماعي في مواجهة ثروة هائلة. كما أن هذه المنطقة لا تزال تتسم بأكبر مظهر من مظاهر التفاوت في مستويات الدخل على مستوى العالم،[62] مما يحول دون تمكنها من تحقيق تنمية منسجمة في مدنها كافة.

ملحوظات:

1 UNFPA, 2007, p. 1. Earlier UN estimates indicated that this urban transition would occur in 2007.
2 UN Population Division, 2007.
3 This growth rate considers cities with more than 100,000 inhabitants in the period 1990-2000. Urban growth of the total urban population has been estimated at 2.67 per cent for the developing world and 0.54 per cent for the developed world for the years 2000-2005.
4 U.N. Department of Economic and Social Affairs Population Division, 2007.
5 U.N. Department of Economic and Social Affairs Population Division, 2007.
6 Metropolitan areas with populations between 2 and 5 million contained 14 per cent of the population. Cities with populations between 1 and 2 million contained 13 per cent, and those with populations between 250,000 and 1 million and less than 250,000 contained 16 and 7 per cent, respectively. United Nations Census Bureau, 2007.
7 The Commonwealth of Independent States (CIS) consists of 11 former Soviet Republics: Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Moldova, Russia, Tajikstan, Ukraine and Uzbekistan.
8 Satterthwaite, 2007.
9 Lupton & Power, 2004.
10 European Commission, 2007.
11 United States Census Bureau, 2007.
12 Population growth varied significantly by region in the 1990s, with higher rates in the west (19.7 per cent) and south (17.3 per cent) and much lower rates in the midwest (7.9 per cent) and northeast (5.5 per cent), U.S Census Bureau, 2007.
13 Innovations for an Urban World Summit, Bellagio Italy, July 2007.
14 Statistics Canada, 2007.
15 Ibid.
16 Statistics Canada, 2007.
17 Between 1986 and 1994, the population living in capital cities grew by 10 per cent, and since then the annual rate of growth has been decreasing. Australian Bureau of Statistics, 1996.
18 Martinez-Fernandez & Wu, 2007.
19 Australian Bureau of Statistics, 1996.
20 Statistics New Zealand, 1999a.
21 Statistics New Zealand, 1999b.
22 Satterthwaite, 2007.
23 Kasarda & Crenshaw, 1991, p. 467-501.
24 Municipality of Shanghai, n.d.
25 UN DESA, 2007.
26 The trend of urban population decrease is well known and largely associated with cities in the western world, especially in Europe and some parts of North America, where the number of shrinking cities has increased faster in the last 50 years than the numbers of expanding ones.
27 UNFPA, 2007, p. 8.
28 In some parts of sub-Saharan Africa, fertility rates are even higher. Central Africa, for instance, had a fertility rate of 6.1 in 2007.
29 UNFPA, 2007, p. 11.
30 UN-HABITAT, in press.
31 The average growth rate for cities in the developing world is 2.58 per cent.
32 The fastest growth observed during the years 1990 to 2000. Refer to database used by UN-HABITAT in this Report. In the study, "The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings", David Satterthwaite indicates that Africa has 25 such cities, considering a longer period starting in 1950.
33 Interestingly, around 10 per cent of small cities in the region experienced a population loss.
34 OCHA, 2003.
35 UN DESA, 2007.
36 Demographic and Health Surveys, various years between 2000 and 2004.
37 This growth is important if compared with about 1.5 per cent in the advanced economies. Only countries in Asia and countries in transition grew faster than SSA. BBC News, n.d.
38 BBC News, n.d.
39 World Bank, 2003
40 UN-HABITAT, 2006a.
41 UN DESA, 2007.
42 Ibid. UN-HABITAT estimations, 2007.
43 Cohen, 2004.
44 UNFPA, n.d.
45 Eberstadt, 1998.
46 United Nations Economic and Social Council, 1997.
47 Zhu, 2006.
48 The growth rate of big and large Indian cities declined from 36 per cent during the years 1981-1991 to 34 per cent in the next decade. Cited in Bhagat, 2005.
49 Survey done by the Tata Institute of Social Sciences in 2000.
50 Bangalore is the only big metropolitan area with positive growth rates. Secondary metro cities are Pune, Surat, Patna, Kanpur, Jaipur, and Indore. Congested primary cities are Mumbai, Chennai, Kolkota and Delhi. Cited in Bhagat, 2005.
51 This rural-based development strategy is designed to provide non-agricultural employment and thus prevent a mass migration to primate and regional cities already undersupplied with essential services. Asian Urban Center of Kobe, 1987.
52 Wang, 2003.
53 The percentage of people living on less than one dollar a day declined from 35 per cent in 1990 to about 20 per cent in 2003. ADB, DFID and World Bank, 2006.
54 ADB, DFID and World Bank, 2006.
55 UN-HABITAT, 2006a, p. 20.
56 Blair, 2006.
57 Government of China, 11th Five-Year Plan period (2006-2010).
58 Rodriguez, 2007. In only 50 years, the percentage of the total population living in urban areas rose from 42 per cent in 1950 to 75 per cent in 2000.
59 Bolivia and Haiti: incipient transition. El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, and Paraguay: moderate transition. Brazil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Panama, Peru, the Dominican Republic, and Venezuela: transition in progress. Cuba, Argentina, Chile, and Uruguay: advanced transition.
60 ECLAC, UNFPA, PAHO, 1999.
61 The number of poor grew by 3 million persons between 1990 and 2001, about 7 million in 2000-2001, and 17 million in 2002. ECLAC, 2002.
62 Cohen, 2004.

1.3

أي المدن تشهد نمواً ولماذا؟

تعد ظاهرة النمو الحضري نتيجة مجموعة من العوامل؛ كالموقع الجغرافي، والنمو السكاني الطبيعي، والهجرة من مناطق الأرياف إلى المدن، وتطوير البنية الأساسية، والسياسات الحكومية، وسياسات الشركات، فضلاً عن القوى السياسية والاقتصادية، بما في ذلك ظاهرة العولمة.[1] كما تعد ظاهرة النمو الحضري في بعض المناطق، مثل أمريكا اللاتينية، نتيجة للهجرة بين المدن. من جهة أخرى، فهنالك العديد من الدول الآسيوية، بما في ذلك الصين، حيث عادة ما تتخذ السياسات الاقتصادية الوطنية دوراً هاماً في تحديد المدن التي سوف تشهد نمواً على صعيد كل من الحجم والأهمية.

العوامل الديموغرافية

خلافاً للتصور الشائع، فإن الهجرة من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية لم تعد تشكل العامل الرئيسي في تحديد النمو الحضري في البلدان النامية. أما على الصعيد الديموغرافي، فتعد الزيادة الطبيعية السبب الرئيسي والأبرز للنمو الحضري في غالبية البلدان – حيث تفوق معدلات الولادة في المدن معدلات الوفيات. كما تشير تقديرات منظمة الأمم المتحدة إلى أن الزيادة الطبيعية للسكان تشكل ما معدله 60 بالمائة من النمو الحضري.[2] كما توجد عدة عوامل ديموغرافية تتفاعل مع بعضها البعض في غالبية المدن بغية التأثير على معدلات النمو أو الانكماش، ففي إيران على سبيل المثال، شهدت المناطق الحضرية زيادة في الكثافة السكانية خلال العقود الخمسة الماضية وذلك نتيجة لكل من المعدلات المرتفعة للزيادة السكانية الطبيعية والوتيرة السريعة للهجرة من مناطق الأرياف إلى المدن. وفي المقابل، شهدت المدن في ولاية كيرالا في الهند انخفاضاً سكانياً خلال السنوات الخمسين الماضية، وذلك في ظل هجرة السكان إلى ولايات أخرى، فضلاً عن ارتفاع معدلات الثقافة والتعليم بين النساء، مما انعكس على معدلات الخصوبة.[3] أما في كوبا، والتي تعد الدولة ذات المعدلات الأدنى من المواليد في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، فقد توقف معدل النمو الحضري في ظل شيخوخة السكان. وبذلك، فتعد الأنماط الديموغرافية لكل دولة عاملاً هاماً في تحديد معدل النمو الحضري. بيد أن الدول التي تشترك في أنماط ديموغرافية متشابهة قد تشهد أنماطاً مختلفة من التغير الحضري، مع نمو بعض المدن بوتيرة أسرع من غيرها.

أما العوامل الديموغرافية الأخرى التي تشكل سبباً للجزء الآخر من النمو الحضري بنسبة 40 بالمائة فتتمثل في كل من الهجرة الوطنية (من مناطق الأرياف إلى المدن وبالعكس) والهجرة الدولية، وتحول المستوطنات الريفية إلى مناطق حضرية، وهي عملية تعرف بما يسمى " إعادة التصنيف". وبصورة عامة، فلكل 60 مليون نسمة من سكان المناطق الحضرية ممن تتم إضافتهم سنوياً إلى مدن الجنوب العالمي، فهنالك نحو 36 مليوناً ممن يولدون في تلك المناطق، في حين يهاجر إليها 12 مليون نسمة أخرى، أما النسبة المتبقية من السكان والبالغ عددهم 12 مليون نسمة أيضاً فإنهم يصبحون سكان حضر بحكم إعادة تصنيف الأراضي الريفية لكي تصبح أراضٍ حضرية.

وتتأثر هذه العوامل الديموغرافية بدرجة التنمية في البلاد، كما من خلال درجة التحضر. أما بالنسبة للبلدان ذات المستويات المتدنية من التحضر، فعادة ما تكون الهجرة القوة المحركة لنمو المدينة، كما هو الحال في بلدان مختلفة في كل من إفريقيا وآسيا. فعلى سبيل المثال، بلغ صافي معدل الهجرة إلى مدينة هو تشي مين في فيتنام ضعفي معدل الزيادة السكانية الطبيعية ما بين الأعوام 1999 و 2004.[4] كما أشارت الدراسات أيضاً إلى أن الهجرة الوطنية تعد سبباً لأكثر من 60 بالمائة من معدل الزيادة السكانية في مدينة داكا في بنغلادش.[5] بيد أنه وحتى في هذه الحالات، فعادة ما يتم توجيه الهجرة من خلال السياسات الصناعية التي تعمل على تركيز عملية التنمية في منطقة العاصمة.

وفي ظل نمو القاعدة الحضرية، فلا بد لهذه الأنماط من أن تنعكس، وذلك نظراً لتشكيل الزيادة الطبيعية سبباً لنسبة كبيرة من النمو الحضري.[6] فعلى سبيل المثال، شكل النمو الطبيعي في أمريكا اللاتينية والكاريبي، حيث يعيش 80 بالمائة من السكان في المدن، أكثر من 60 بالمائة من النمو الحضري في عام 2005، وذلك بالرغم من الانخفاضات الشديدة في معدلات الخصوبة، كما شكلت الهجرة سبباً لما يقل عن من 20 بالمائة من النمو الحضري في ذلك العام. كما تمثل الزيادة الطبيعية عاملاً هاماً في النمو الحضري في الدول ذات الكثافة السكانية المرتفعة من فئة الشباب، ففي الهند على سبيل المثال، حيث تشكل الفئة العمرية التي تقل عن 15 عاماً ما نسبته 35 بالمائة من السكان، شكلت الزيادة السكانية الطبيعية ما نسبته 56 بالمائة من النمو الحضري عام 2001، في حين شكل صافي الهجرة 23 بالمائة منه.[7]

وعلى النقيض من ذلك، وفي الصين، حيث يقطن خمسي السكان في المدن، وحيث تعد معدلات الخصوبة منخفضة للغاية (نتيجة لسياسة إنجاب طفل واحد فقط)[8]؛ فقد كانت الهجرة من الأرياف إلى المدن السبب الرئيسي للنمو السكاني، والتي شكلت 55 بالمائة من النمو عام 1990، في حين شكلت الزيادة الطبيعية ما نسبته 23 بالمائة فقط من النمو. وفي شنغهاي– وربما في غيرها من المدن الصينية الكبرى– فقد كان هنالك دوراً محدوداً للزيادة الطبيعية في النمو الحضري منذ ذلك الحين، حيث لم يكن هنالك سوى 5.5 مليون نسمة من المهاجرين،من أصل 16.4 مليون نسمة، بحسب الإحصاءات السكانية لمدينة شنغهاي في عام 2000.[9]

وتحدث أكبر تنقلات سكانية في العديد من البلدان بين المدن وليس من مناطق الأرياف إلى المدن، حيث تحدث نصف حالات الهجرة في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي من المدن وتنتهي في المدن.[10] وفي ساوباولو على سبيل المثال، يمكن أن يعزى ثلث الهجرة الحضرية الحاصلة إلى الهجرة

السياسات الاقتصادية والهجرة: مدينة داكا

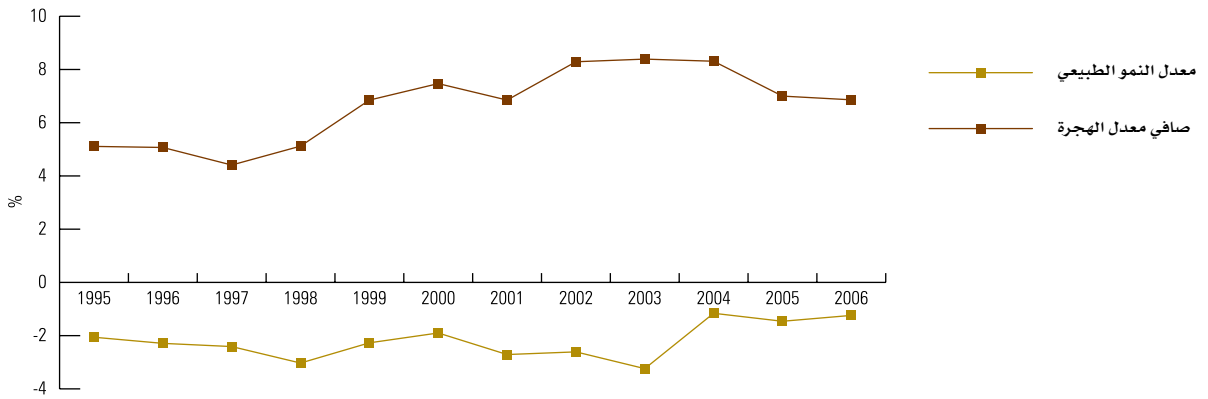
يتسم الاقتصاد المحلي لبنغلادش بانخفاض مستوى التكنولوجيا والهيمنة في الميادين التجارية وميادين الخدمات، وذلك في ظل الافتقار للأصول الوفيرة من الموارد الطبيعية. كما يتميز مناخ الاقتصاد الجزئي بمشكلات النمو الاقتصادي المنخفض، وانخفاض مستويات الادخار والاستثمار، وارتفاع مستوى الديون الخارجية وأشكال العجز المادي والمالي، وارتفاع مستوى التضخم. من جهة أخرى، فإن الاعتماد التقليدي للدولة على الزراعة والمستوى المنخفض من التنمية الصناعية والذي يعزى إلى الافتقار للموارد البشرية والبنية الأساسية العلمية والتكنولوجية يشير إلى اعتماد غالبية النظام الاقتصادي على القطاع الزراعي لتوليد فرص العمل.

علاوة على ذلك، فإن محدودية التكنولوجيا وانخفاض إنتاج القطاع الزراعي وعدم قدرته على خدمة الدولة قد أدى إلى اعتماد سياسات اقتصادية ليبرالية في محاولة لتخفيف وطأة الفقر، وزيادة التركيز على الصناعات التحويلية التي تعتمد على كثافة الأيدي العاملة فضلاً عن التركيز على الإنتاج الصناعي القائم على الزراعة. كما كانت سياسة التنمية الصناعية التي تم اعتمادها عام 1999 السياسة الاقتصادية الأبرز في الدولة والتي ركزت على تشجيع التصنيع الموجه نحو التصدير، كما أدت إلى نمو ثلاثة قطاعات، ألا وهي: قطاع الملابس الجاهزة، والصناعات الغذائية، وإنتاج الأدوية.

كما فضلت النساء العمل في قطاع الألبسة، والذي كان متركزاً في العاصمة داكا والمناطق المحيطة بها، حيث كانت تعمل أولئك النساء سابقاً في القطاع غير الرسمي أو أنهن قد عانين من تقلبات الإنتاج الزراعي الذي كان ينجم عن الظروف الجوية القاسية. كما كان توظيف النساء والرجال في هذا القطاع وغيره القوة الرئيسية المحركة للهجرة الهائلة من الأرياف إلى المدن والتي شهدتها بنغلادش خلال العقدين الماضيين. بيد أن عوامل الافتقار لتخطيط المدينة، وآليات إعادة التوزيع وقوانين العمل قد أدت إلى زيادة ضعف وتأثر الفئات الأكثر فقراً في المدينة، مما أدى إلى إيجاد المزيد من الانقسامات الاجتماعية.

امرأة عاملة في مدينة داكا: لقد تم دفع عملية النمو الحضري في بنغلادش من خلال العمليات الصناعية القائمة على الأسواق، والتي أدت إلى زيادة مستويات الهجرة من الأرياف إلى المدن

الشكل رقم 1.3.1: صافي معدل الهجرة ومعدلات النمو الطبيعي في مدينة شنغهاي . الأعوام 1995 - 2006



المرجع: المكتب الإحصائي لبلدية شنغهاي، التقرير الإحصائي السنوي لمدينة شنغهاي، 2007

ملحوظة: صافي الهجرة = معدل الهجرة الداخلية ناقص معدل الهجرة الخارجية

معدل النمو الطبيعي= معدلات الولادة ناقص معدلات الوفيات

بين المدن. كما باتت الهجرة بين المدن أكثر شيوعاً في المدن الإفريقية. أما في جنوب إفريقيا، فقد هاجر نحو 3 ملايين فرداً من إحدى المناطق الحضرية أو العواصم إلى منطقة حضرية أخرى خلال الأعوام الخمسة الماضية.[11]

الصدارة الحضرية

لقد تمت ملاحظة نمطاً تاريخياً شائعاً في غالبية البلدان النامية تقريباً، ألا وهو؛ الصدارة الحضرية: أي تركز نسبة كبيرة من سكان الحضر من البلاد في مدينة واحدة، بالإضافة إلى تركز ضبط التدفقات إلى منطقة العاصمة، والمعاملات المالية، والإنتاج الصناعي، والدخل القومي، وغيرها من العوامل المشابهة في مدينة واحدة. كما أنه عادة ما يحدث ذلك في المراحل الأولى من عملية التنمية التي تشهدها البلاد. كما كانت هنالك بعض المدن التي شكلت موطناً لأكثر من نصف إجمالي سكان الحضر في البلاد في عام 2005، كما في مدينة مقديشو في الصومال، ومدينة لومي في توغو، ومدينة فنوم بنه في كمبوديا، ومدينة أولان باتور في منغوليا، ومدينة الكويت في الكويت، ومدينة بورتو برينس في هايتي، ومدينة باناما في باناما، ومدينة سان خوان في بورتو ريكو. بيد أن هنالك مدناً أخرى والتي كانت موطناً لأكثر من 40 بالمائة من الإجمالي الوطني لسكان الحضر في عام 2005، كما في مدينة داكار في السنغال، ومدينة واغادوغو في بوركينا فاسو، ومدينة كمبالا في أوغندا، ومدينة تل أبيب في إسرائيل، ومدينة سانتياغو في التشيلي، ومدينة سان خوسيه في كوستاريكا، ومدينة مونتيفيديو في الأوروغواي. من جهة أخرى، فعادة ما ينجم عن الهيمنة الديموغرافية في المدن الرئيسية وجود هيمنة اقتصادية، واجتماعية، وسياسية على جميع المدن الأخرى داخل النظام الحضري. كما أن الحال قد كان كذلك حتى وقت ليس ببعيد في العديد من مدن أمريكا اللاتينية والكاريبي والتي اتسمت بتركز السكان، والموارد، والاستثمارات.

وتعد الصدارة الحضرية القاعدة في غالبية البلدان النامية والتي تعد في مراحلها الأولى من التحول الحضري. بيد أن الصدارة الحضرية تعد سمة سيئة بالنسبة لقطاع الأعمال التجارية – حيث أنها تعمل على تشويه الاقتصاد، وخلق حالة من عدم التوازن في توزيع السكان والموارد، كما أنها تعمل على نشوء أشكال مختلفة من أشكال الترابط الاجتماعي – الاقتصادي المشوه.[12] كما يؤدي كل ذلك بدوره إلى توليد أشكال من عدم التناسق الإقليمي على صعيد التنمية فضلاً عن ضعف التكامل السياسي، حيث يؤدي كلاهما إلى وضع قيود هيكلية على عملية التنمية المتجانسة والمنسجمة.

ومع ذلك، ومن وجهة نظر أكثر واقعية، وبالاستناد إلى أدلة تاريخية للأنماط الحضرية، فيبدو بأن نمو المدن الرئيسية قد كان جزءاً من عملية التنمية والتي ساعدت البلدان في تركيز وزيادة مواردها المالية والبشرية المحدودة بصورة أكثر فاعلية إلى حين إتاحة كل من الموارد وعملية النمو تحقيق الانتشار الإقليمي والحد من مستويات التركز.[13] ولذلك، فقد كانت للمدن الرئيسية أدواراً هامة والتي لا زالت متواصلة، تتمثل في اعتبارها كمحركات للتنمية الاقتصادية الوطنية والإقليمية، والبناء المؤسسي، والتطور الثقافي، والتكامل السياسي في بعض البلدان من خلال إنشاء مراكز إدارية وطنية. كما يفسر ذلك سبب اعتبار المدن الرئيسية في غالبية الدول كمدن العواصم أو عواصم البلدان.

كما شهدت المدن الرئيسية [14] بأكملها متوسط نمو بنسبة 3.11 بالمائة سنوياً خلال الأعوام 1990 إلى 2000، وذلك بالمقارنة مع متوسط نمو بنسبة 2.5 بالمائة للمدن من مختلف الأنواع. كما تم تسجيل أعلى معدلات النمو في المدن الإفريقية الرئيسية (3.65 بالمائة سنوياً)، بما في ذلك مدينة نيروبي في كينيا، ومدينة نيامي في النيجر، ومدينة دار السلام في تنزانيا، ومدينة لومي في توغو، والتي شهدت جميعها معدل نمو سنوي

أحد شوارع مدينة القاهرة: ازدهرت عملية النمو الحضري في العديد من المدن نتيجة الاستثمار في قطاع تكنولوجيا المعلومات

بنسبة 4 بالمائة أو أكثر. أما مدينة كيغالي، عاصمة رواندا، فقد كانت المدينة الرئيسية الوحيدة التي شهدت معدل نمو سكاني مرتفع للغاية بنسبة 8.6 بالمائة سنوياً منذ عام 2000 وحتى عام 2005. بيد أنه وعلى الرغم من تباطؤ وتيرة نمو المدن الرئيسية في إفريقيا، ولكن لا تزال فكرة المدينة الواحدة تسيطر على غالبية البلدان الإفريقية بصورة عامة بدلاً من فكرة شبكة المدن.

كما تشهد المدن الآسيوية الرئيسية وتيرة نمو مماثلة لتلك الموجودة في العالم النامي (3.11 بالمائة سنوياً)، والتي تعد نسبة مرتفعة للغاية، وذلك بالنظر إلى متوسط معدل النمو السنوي في المدن الآسيوية والبالغ 2.5 بالمائة. كما كانت هنالك مدن أخرى، مثل مدينة فونون بينيه، ودبي، وصنعاء، وداكا والتي شهدت معدل نمو يتجاوز 4 بالمائة سنوياً خلال الفترة ما بين الأعوام 1990 و 2000. كما تعد مدينة داكا، عاصمة بنغلادش، المدينة الضخمة الأسرع نمواً في العالم، والتي سجلت معدل نمو بلغ 4.4 بالمائة سنوياً. أما في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، فقد تم تسجيل معدلات نمو تفوق 4 بالمائة سنوياً في اثنتين من المدن فقط، ألا وهما: مدينة بورتو برينس في هاييتي، ومدينة أسونسيون في الباراغواي. كما أن التركز الساحق للسكان في مركز واحد أو اثنين من المراكز الحضرية قد كان بمثابة نمط في هذه المنطقة خلال الأعوام 1960 1980–، بيد أن الخارطة الحضرية قد شهدت تنوعاً منذ ذلك الحين.

وفي المرحلة الثانية من التحول الحضري، يختفي دور المدن الرئيسية، وذلك في ظل انتقال المدن من المعدلات المنخفضة إلى المعدلات المتوسطة من التنمية، أو أنه يبدأ بالانحسار شيئاً فشيئاً في بعض الحالات. من جهة أخرى، تبدأ المدن الصغيرة والمتوسطة والتي طغت عليها حيوية المدينة الرئيسية بالظهور، حيث تعمل على تنويع نظام المدن والحد من جاذبية العاصمة أو المدينة الرئيسية. كما يمكن أن تشهد هذه العملية تسارعاً لدى نشوء الأولويات التنموية الجديدة، كما لدى تنفيذ سياسات اللامركزية، أو توسعة البنية الأساسية لكي تشمل مناطق مختلفة، أو لدى نشوء أشكال متنوعة من العولمة في مواقع محددة. من جهة أخرى، فمن الممكن تسريع هذه العملية من خلال المشكلات الإدارية أو لدى توليد المدن الرئيسية عوامل خارجية سلبية متنوعة، كارتفاع التكاليف المعيشية، والمشكلات التي تتعلق بالنقل والتلوث، وارتفاع مستوى الجرائم، وما شابه ذلك.

كيفية دفع الحكومات لحركة النمو الحضري

تشير التحليلات التي أعدها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) لعينة تضمنت 245 مدينة تشهد أسرع معدلات للنمو في العالم النامي إلى التأثيرات المكانية الواضحة للغاية لكل من السياسات الصناعية وسياسات الاقتصاد الكلي والاستثمارات المتعلقة بها (أو للتنمية الاقتصادية)، والتي تعد القوى الرئيسية المحركة لنمو المدينة في 78 بالمائة من المدن التي تم إدراجها في التحليل. كما كانت الاستثمارات في البنية الأساسية لقطاع النقل (من طرق، وموانئ، ومطارات) العامل الأكبر على الإطلاق والذي ساهم في نمو المدن، حيث شكلت عاملاً لأكثر من ثلث النمو في هذه المدن. من جهة أخرى، ساهم تخصيص المناطق أو المدن كمناطق اقتصادية خاصة في تطوير نسبة الخمس من هذه المدن. أما تطوير قطاعات الاتصالات والقطاعات المرتبطة بالخدمات، مثل قطاع البنوك والقطاع التمويلي، بما في ذلك مختلف أشكال التجارة، فقد كانت العامل الثالث والمساهم في نمو المدن، حيث مثل نمو 16 بالمائة من المدن من خلال عوامل اقتصادية.

وتعد السياسات الاقتصادية والاستثمارات في عدد كبير من هذه المدن نتيجة قرارات ومخصصات الحكومات الوطنية. كما مارست الدولة، بمختلف أشكالها المؤسسية، تأثيراً حاسماً في نمو هذه المدن. فعلى سبيل المثال، يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص مناطق أو مدن كمناطق اقتصادية خاصة على مستوى الحكومات المركزية، وبالمثل، فإن تعبئة أو تخصيص استثمارات عامة واسعة (والتي عادة ما تكون استثمارات خاصة) لإنشاء البنية التحتية الخاصة بأنظمة النقل والاتصالات وتطوير هذه الخدمات عادة ما تكون من ضمن نطاق مسؤوليات الحكومة المركزية. كما يشير ذلك إلى أن النمو الحضري في العديد من البلدان عادة ما يتم توجيهه من قبل الحكومات الوطنية في بادئ الأمر، ومن ثم يتم دفعه بشكل أكبر من خلال السلطات المحلية. وفي هذا السياق، عادة ما تحدد الحكومات المركزية المدن التي ستنتفع من القرارات الاستثمارية والقرارات المتعلقة بالاقتصاد الكلي.

كما توجد العديد من الحكومات الوطنية، كما في تايلاند، والفلبين، وكوريا الجنوبية، والمكسيك، والبرازيل، والتي تعمل على تركيز المزيد من الاهتمام والموارد في مناطق محددة في المدن. أما بالنسبة لحكومات أخرى، كتلك الموجودة في ماليزيا، والصين، فإنها تقوم باستخدام المدن بغية ربط البلاد بالسباق العالمي أو بالأعمال التجارية والتدفقات النقدية، في حين تستخدم المدن في الوقت ذاته لدفع التغيير الاجتماعي في اتجاهات معينة. ومن الجلي هنا بأن النمو الحاصل في أسرع المدن في العالم النامي لا يمكن أن يكون مفهوماً بشكل كاف دون دراسة التنظيم الإقليمي للدولة حيث يحدث ذلك النمو.

بيد أن ذلك لا يعني عدم وجود دور هام للسلطات المحلية في كل من النمو الاقتصادي والحضري، حيث تقوم السلطات المحلية، بالاشتراك مع النخبة من الجهات السياسية والاقتصادية المحلية والإقليمية، على تغيير مدنها وتحويلها إلى مناطق موجهة اقتصادياً نحو قطاعات النمو العالمي، والإقليمي، والمحلي.

أما بالنسبة لمدن مثل مدينة سالم، وبيمبري، وتشينشاواد، وبيون في الهند، ومدن غوادالاخارا، وإينسينادا في المكسيك، وماراكاي في فنزويلا، وكوينكا في الإكوادور، وزامباوانيا في الفلبين، على سبيل المثال لا الحصر، فإنها تشهد متوسط نمو سنوي بنسبة 3 بالمائة أو أكثر وذلك من خلال اعتمادها على إستراتيجيات داعمة للنمو من خلال التسويق والترويج للمواقع، وذلك في ظل التركيز على القطاعات الاقتصادية التي تتمتع بإمكانات عالية. كما اعتمدت المراكز الحضرية الرئيسية في جنوب إفريقيا أشكالاً متنوعة من إستراتيجيات التنمية الاقتصادية وذلك كجزء من الخطط التنموية المتكاملة للمدينة، والتي تم تنفيذها من خلال الوحدات المحلية للتنمية الاقتصادية. ونتيجة لذلك، فقد كان النمو الاقتصادي في هذه المدن أعلى من معدل النمو السكاني بما يزيد قليلاً عن نقطة مئوية واحدة على مدى الفترة ما بين الأعوام 1996-2001.

كما يعكس نمو المدن من خلال المبادرات المحلية الاتجاه المتزايد نحو الريادة الحضرية والمزيد من التنافسية بين المدن. بيد أن هنالك العديد من المدن في العالم النامي، وتحديداً المدن الصغيرة والمتوسطة، والتي لا تمتلك موارد مالية وبشرية كافية لتنفيذ وتطبيق الإستراتيجيات التنموية متوسطة وطويلة الأمد. من جهة اخرى، فعادة ما تتنافس هذه المدن وغيرها من التجمعات الكبيرة الأخرى، مع بعضها البعض بغية الاعتراف بها كمراكز حضرية هامة وبغية إدراجها ضمن الخطط والإستراتيجيات التنموية الإقليمية والوطنية، والتي تخولها للنظر في تخصيص الميزانيات ولكي تصبح جزءاً من التحالفات الإستراتيجية التي تجمع بين الموارد الخاصة والعامة، وما شابه ذلك.

إن هذا التوضيح للمبادرات المحلية مع القرارات الاقتصادية والسياسية التي تتخذها الحكومة المركزية يعمل على إحداث تغييرات في النموذج الإداري حيث يصبح القطاع الخاص مشتركاً أيضاً في خطط وعمليات تمويل محددة. أما على المستويين الوطني والإقليمي، فتعمل الحكومة المركزية على إصدار القرارات المتعلقة بالاقتصاد الكلي التي تتضمن آثاراً مكانية واضحة، كما تعمل على تطبيق الإصلاحات المؤسسية وتعبئة الموارد المحلية الضخمة لدعم تطوير قطاعات البنية التحتية والاتصالات. من جهتها، تعمل السلطات المحلية بتصميم إستراتيجيات التنمية المحلية أو إعادة تشكيل سياساتها، وبرامجها، ومشاريعها بغية ربطها مع مبادرات أوسع تعمل على تعبئة الاستثمارات العامة والخاصة على نطاق أوسع.

بيد أنه وبالرغم من استخدام البلدان النامية لسياسات الاقتصاد الكلي والاقتصاد الجزئي بغية تحقيق قفزة في ميدان التنمية الاقتصادية،إلا انها غالباً ما تفتقر للكفاءة التنظيمية والتركز الإستراتيجي اللازم لوضع السياسات المتعلقة بالبنية الأساسية وغيرها من السلع العامة لتعزيز الانسجام في المدن. علاوة على ذلك، فهنالك نقص في السياسات والمؤسسات التي تركز على تحقيق توزيع أكثر إنصافاً لمكاسب التنمية الاقتصادية، حيث لا يقتصر ذلك فقط ما بين المناطق والمدن، بل داخل المدن أيضاً. أما بالنسبة للمدن الناجحة نسبياً في تحقيق التوازن ما بين احتياجاتها وإيجاد مجالات للانسجام؛ فإن الأمر لا يقتصر فقط على وجود سياسات إستراتيجية صناعية ومبتكرة لتلبية الحاجة إلى تحسين البنية الأساسية لتحقيق وفورات الحجم، بل أنها تمتلك أيضاً آليات مؤسسية تعمل على توزيع مكاسب النمو الاقتصادي بشكل أكثر توازناً. وعادة ما يكون تركيز البلدان النامية على التنمية الاقتصادية غير مصحوب بسياسات لتحسين نوعية الحياة الريفية، مما يؤدي إلى اتساع الفجوة ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في ميادين العمل، والتعليم، والخدمات الطبية، من بين جملة أمور أخرى، والتي تغذي حركة الهجرة إلى المدن وتفاقم مظاهر الانقسام.

أفراد يمرون في أحد الشوارع في المقاطعة المركزية، هونغ كونغ

تم إعداد التحليل من خلال المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل 2008 . كما تم استخلاص البيانات والمعلومات الأخرى حول 245 مدينة من أسرع المدن نمواً من مصادر متعددة ، بما في ذلك 2008 .*Wai-Chung et al* ، شبكة مدن جنوب إفريقيا 2000 ، و 1989 *Harvey*

أما بالنسبة للمدن الأخرى من غير المدن الرئيسية في العالم النامي، فقد كانت هنالك أنماطاً متنوعة للتغير الحضري منذ عام 1990 وحتى عام 2000. بيد أنه قد كانت هنالك بعض المدن والتي شهدت نمواً سريعاً للغاية، بمتوسط سنوي بلغ 10 بالمائة أو أكثر، في حين شهدت الغالبية العظمى من المدن معدلات نمو سنوي تراوحت ما بين 2 و 4 بالمائة، فضلاً عن وجود عدد كبير منها والتي شهدت وتيرة نمو معتدلة، في حين كان هنالك عدداً قليلاً نسبياً من المدن التي شهدت انخفاضاً في عدد السكان. كما يمكن تفسير هذه المستويات المتباينة من النمو الحضري من خلال صفات معينة والتي قد كانت تتسم بها بعض المدن في الماضي أو أنها قد اتسمت بها مؤخراً: حيث نمت مدينة كواتولا في المكسيك من مدينة ذات أسواق صغيرة إلى مدينة تحتضن أكثر من 120.000 ألف نسمة، حيث يعزى ذلك إلى نمو القطاع السياحي، في حين تضاعف حجم مدينة تشنجو في كوريا الجنوبية لدى إنشاء الجامعة الوطنية للصناعة، كما ارتفعت الكثافة السكانية في مدينة عنابة في الجزائر بأكثر من 130.000 ألف نسمة نتيجة لتطوير البنية الأساسية لقطاع النقل، فضلاً عن نمو مدينة كوتشابامبا في بوليفيا من 282.000 ألف نسمة إلى 404.000 آلاف نسمة ما بين الأعوام 1982 و 1989 ، وذلك نظراً لازدهار المنطقة بفضل صادراتها الزراعية.

محركات جديدة للنمو

إن التحليل الذي أعده برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) لأسباب وآثار النمو السكاني والذي تضمن عينة من 245 مدينة [15] من أسرع المدن نمواً في العالم النامي (أي المدن التي تشهد متوسط نمو سنوي بنسبة تتجاوز 2 بالمائة) ما بين الأعوام 1990 و 2000 [16] يشير إلى أن القوى المحركة للنمو الحضري عادة ما تكون معقدة ومتداخلة. بيد أن هذا التحليل قد أدى إلى تحديد أبرز ثلاثة قوى محركة للنمو الحضري في كل من إفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية والكاريبي،وهي:

1) السياسات الاقتصادية الصناعية (أي إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة، والمناطق الصناعية ومناطق تشجيع التصدير، وما شابه ذلك) والاستثمارات الإستراتيجية ذات الصلة في مجالين رئيسيين – البنية الأساسية لقطاع النقل والاتصالات وقطاع الخدمات التجارية).

2) إدخال تحسينات على نوعية الحياة في المدن (الخدمات الأساسية، والنقل، والمناطق الخضراء، والمرافق العامة، وما شابهها).

3) التغييرات في الوضع القانوني و/أو الإداري للمناطق الحضرية.

سياسات الاقتصاد الوطني والاستثمارات في قطاع البنية الأساسية

تتخذ السياسات الاقتصادية والصناعية والاستثمارات المرتبطة بها في البنية الأساسية دوراً أساسياً في تحديد المدن التي سوف تشهد نمواً وتلك التي سوف تشهد انخفاضاً. كما يشير التحليل الذي أعده برنامج الموئل لما مجموعه 245 مدينة والتي لا تزال تشهد أسرع معدلات نمو في العالم

الجدول رقم 1.3.1: محركات النمو في المدن الأسرع نمواً في بلدان العالم النامي

لقد اعتمد فريق إعداد تقرير حالة مدن العالم في برنامج الموئل مجموعة من أساليب البحث لتقدير المحركات الجديدة للنمو السكاني في مدن العالم النامي. كما عمل الفريق في بادئ الأمر على إعداد تحليل إحصائي، وذلك استناداً إلى البيانات المستخلصة من التقارير السكانية السنوية التي تنشرها الأمم المتحدة، وذلك بغية تحديد تلك المدن التي تشهد معدلات تحضر مرتفعة للغاية. من جهة أخرى، فقد تم اختيار 10 مدن في كل دولة كأقصى حد، مع الأخذ بعين الاعتبار لاختلاف أحجام المدن. كما تم إعداد إطار عمل لإيجاد فهم للأسباب المحتملة لنمو المدن، حيث تم طرح إطار العمل هذا على الفريق الاستشاري لأغراض التنقيح أو التعديل. ثانياً، فقد وظف الفريق العامل على إعداد هذا التقرير مجموعة من خبراء الحضر الدوليين في مناطق مختلفة للعمل كباحثين ومستشارين. أما في حالة آسيا، فقد كان هنالك خبيرين اثنين من كل من الهند والصين ممن عملوا على مستوى البلاد. كما قام فريق العمل بتكليف فريق من الخبراء المحليين لتنفيذ العمل الميداني من أجل تحديد محركات النمو في مدن معينة، وذلك باستخدام مجموعة من أساليب البحث الكمية والنوعية، والتي تم العمل بها بناءاً على الإطار المتفق عليه. علاوة على ذلك، فقد تم تحديد الخبراء المحليين من خلال شبكة المراصد الحضرية (والتي تبلغ نحو 300 مرصد حضري في جميع أنحاء العالم)، كما من خلال مدراء برنامج الموئل في 40 دولة تقريباً، وبعض من أبرز الأكاديميين والعاملين في هذا الميدان. من جهة أخرى، فقد تضمنت عمليات التحليل النوعي لمناقشات جماعية مركزة واجتماعات فريق الخبراء في مدن محددة. أما بالنسبة لعمليات التحليل الكمي؛ فقد تضمنت دراسة للتغيرات الحاصلة في القوى العاملة في المدن، والتغيرات في المنتجات الاقتصادية المحلية، فضلاً عن التغيرات في مستويات الدخل والاستثمار في المدن، إلى جانب تدفقات الهجرة من وإلى المدن. ثالثاً، قام الخبراء المحليون، بالتعاون مع الخبراء الدوليين في الميدان الحضري وخبراء المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، بتحديد السبب الأبرز والدافع للنمو السكاني في هذه المدن. بيد أن هنالك بعض المدن التي تم استقصاؤها من التحليل في حال عدم توفر علاقة سببية واضحة، أو لدى وجود العديد من العوامل التي ساهمت في عملية النمو، أو لدى نشوء آية صعوبات في تحديد العامل الرئيسي ضمن هذه العمليات. (كما تضمنت القائمة النهائية من المدن 37 مدينة في إفريقيا، و 57 مدينة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، و 151 مدينة في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ). رابعاً، صادق فريق العمل على نتائج التحليل من خلال تنفيذ المزيد من البحث حول المعلومات التي نشرتها المكاتب الإحصائية الوطنية، والسلطات المحلية، وغيرها، كما من خلال عقد المشاورات مع خبراء اللجان الاقتصادية في الأمم المتحدة من مختلف المناطق. بيد أن النتائج المستخلصة لا تزال أولية، حيث ينبغي إعتبارها بمثابة الخطوة الأولى نحو تنفيذ عمليات بحث وتحليل كمية ونوعية أكثر تفصيلاً لمحركات النمو في مدن العالم النامي.

كما يتضمن الجدول المبين أدناه النتائج الأولية للتحليل الذي أعده برنامج الموئل.

المحركات الجديدة للنمو في أسرع المدن نمواً في العالم النامي

	إفريقيا		أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي		آسيا		المجموع	
السبب الاقتصادي (الإجمالي)	29	78.4%	48	85.7%	113	74.3%	190	77.6%
إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة	4	10.8%	12	21.4%	35	23.0%	51	20.8%
الاستثمار في البنية الأساسية لقطاع النقل	19	51.4%	14	25.0%	67	44.1%	100	40.8%
قطاع المعلومات والخدمات	6	16.2%	22	39.3%	11	7.2%	39	15.9%
تحسين نوعية الحياة	8	21.6%	5	8.9%	12	7.9%	25	10.2%
التغيير الإداري	0	0.0%	3	5.4%	27	17.8%	30	12.2%
المجموع	37	100.0%	56	100.0%	152	100.0%	245	100.0%

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008

البنية الأساسية الحديثة للطرق في بانكوك: ازدهرت عملية النمو الحضري في العديد من المدن الآسيوية نتيجة الاستثمار في البنية الأساسية الحضرية

النامي إلى أن سياسات الاقتصاد الكلي والاستثمارات المرتبطة بها، أو التنمية الاقتصادية، قد كانت المحركات الأبرز في نمو المدن في 78 بالمائة من المدن التي شملها التحليل. كما كانت هنالك نصف المدن تقريباً والتي يعزى نموها لأسباب اقتصادية والتي شهدت هذا النمو نظراً للاستثمار في البنية الأساسية لقطاع النقل (الطرق، والموانئ، والمطارات، وما شابه ذلك). كما ساهم تخصيص بعض المناطق أو المدن كمناطق اقتصادية خاصة في تنمية نحو الخمس من هذه المدن. علاوة على ذلك، فقد تمثل العامل الثالث والأبرز والذي ساهم في نمو المدن في تطوير قطاع الاتصالات والقطاعات المرتبطة بالخدمات، مثل قطاع البنوك والأنظمة المالية، فضلاً عن الأشكال المتنوعة للتجارة، حيث وجد هذا العامل في 16 بالمائة من المدن التي تم توجيهها بعوامل اقتصادية.

كما توجد مدن أخرى يتم توجيهها نحو قطاعات النمو العالمي أو الوطني والتي تختص في قطاع التنمية الصناعية، أو أنها تعتبر محاور لقطاع النقل أو مراكز للأسواق، حيث تشهد هذه المدن أسرع معدلات للنمو الحضري والاقتصادي. وبصورة عامة، تمتلك هذه المدن المزيد من الاستثمارات في البنية الأساسية، وأسواق عمل أكثر قوة، فضلاً عن امتلاكها للمزيد من فرص العمل، ومستويات دخل أعلى من مدن أخرى. من جهة أخرى، فتعمل كافة هذه العوامل على جعل المدن الأسرع نمواً بمثابة مناطق جاذبة للمهاجرين المحتملين والباحثين عن فرص اقتصادية. كما تتباين أسباب النمو بحسب المناطق، في حين يبدو إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة والاستثمارات في البنية الأساسية في آسيا العامل المساهم الأهم والأبرز في تحقيق النمو الحضري، أما في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، فيبدو بأن هنالك دوراً أكبر لقطاع الخدمات. كما يبدو بأن تحسين نوعية الحياة في إفريقيا يعد عاملاً هاماً في نمو المدن، وتحديداً في مدن شمال إفريقيا.

وتتباين اتجاهات نمو المدن الموجهة من خلال التنمية الاقتصادية: من الإصلاحات الاقتصادية التي تعمل على تيسير الوصول إلى أسواق رأس المال والاستثمار الأجنبي، والتغيرات السياسية والتي تتيح تحقيق المزيد من الحكم الذاتي المالي المحلي، وإتاحة منح تراخيص الاستيراد والتصدير، وإستراتيجيات الشركات والإستراتيجيات الحكومية والتي تعمل على زيادة الاستثمارات في القطاعات الاقتصادية الإستراتيجية، والمبادرات الوطنية أو المحلية والتي تضع المدن في مجالات عالمية، أو إقليمية أو محلية للتدفقات الاقتصادية.

بيد أن نمو هذه المدن لا يعد عشوائياً، حيث أنها عادة ما تنتفع من السياسات الاقتصادية نظراً لموقعها الجغرافي. من جهة أخرى، وعلى صعيد التحليل الاقتصادي الحديث للنمو الحضري، فتواصل المسألة الجغرافية دورها الهام في تحديد السياسات الاقتصادية والاستثمارات المرتبطة بها في المدن. من جهة أخرى، فإن التشابه في مختلف الملامح الجغرافية أو الكيانات السياسية التي تسهل التجارة عادة ما تفسر الأساس المنطقي لتحديد المدن التي سوف تنتفع أكثر من غيرها من السياسات الاقتصادية والاستثمارات: كوقوع المناطق على مقربة من السواحل والأنهار الصالحة للملاحة وما يترتب على ذلك من حد في تكاليف النقل،[17] والقرب من المدن الرئيسية والتجمعات الرئيسية الهامة، والقرب من الأسواق، والبنية الأساسية وأنظمة النقل، والقرب من الموارد الطبيعية، بما في ذلك المياه، والمعادن، ورواسب الهيدروكربون، وما شابه ذلك، والقرب من الحدود.[18] فعلى سبيل المثال، سجلت مدينة غابوروني، عاصمة بوتسوانا وإحدى أسرع المدن نمواً في إفريقيا، متوسط نمو سنوي بنسبة 3.3 بالمائة نتيجة لموقعها الإستراتيجي على حدود منطقة جنوب إفريقيا. كما باتت هذه المدينة محوراً مزدهراً في الميادين المالية، والصناعية، والإدارية، والتعليمية في المنطقة، حيث أصبحت منطقة جاذبة للاستثمارات وتعمل على توليد الفرص والتي تعتبر عوامل جاذبة للهجرة المتسارعة.[19] من جهة أخرى، فقد شهدت العديد من المدن في العالم النامي معدلات هامة من النمو السكاني وذلك من خلال الاستفادة من الموقع الجغرافي الإستراتيجي للأنشطة التجارية: كما في مدينة سانتوس في الفلبين، وإنسينادا ونويفو لاريدو في المكسيك، وباركيسيميتو وسيوداد بوليفار وماراكاي في فنزويلا، وتيريسينا وفورتاليزا في البرازيل.

بيد أن جغرافية المنطقة لا تعد العامل الوحيد الحاسم في نمو هذه المدن، حيث يمكن لأية مدينة نشأت بسبب مزايا جغرافية نسبية من أن تواصل ازدهارها كنتيجة للتكتلات الاقتصادية والإدارة الحضرية السليمة. كما يمكن لمدن أخرى أن تشهد نمواً مستمراً دون تمتعها بأية مزايا جغرافية واضحة، حيث يعزى ذلك بصورة رئيسية إلى قدرة هذه المدن على تطوير أنماط تنموية مكانية ذاتية التنظيم تقوم على آثار التكتلات كما على الإدارة الفاعلة وهياكل الإدارة الحضرية.

الأعمال التحتية لإنشاء نظام سكة حديد خفيفة في مدينة شنزن، وهي منطقة اقتصادية خاصة في الصين

إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة

تنشأ السياسات الاقتصادية والاستثمارات في عدد من المدن سريعة النمو بشكل أساسي نتيجة القرارات والمخصصات الصادرة عن الحكومات الوطنية. كما تمارس الدولة بمختلف أشكالها المؤسسية تأثيراً حاسماً على نمو هذه المدن. فعلى سبيل المثال، يتم اتخاذ القرارات المتعلقة بتخصيص مدن أو مناطق كمناطق للتجارة الحرة أو مناطق اقتصادية خاصة على مستوى الحكومة المركزية، وبالمثل، فعادة ما تتولى الحكومة المركزية مسؤولية تعبئة وتخصيص استثمارات عامة ضخمة (والتي عادة ما تكون استثمارات خاصة) لإنشاء البنية الأساسية لقطاعات النقل والاتصالات وتطوير هذه الخدمات.

كما يتضمن تخصيص مناطق اقتصادية خاصة طائفة واسعة من الأنشطة الاقتصادية، من المستودعات الجمركية، والمصانع ومناطق تجهيز الصادرات، وصولاً إلى موانئ أو مناطق التجارة الحرة.كما تم إنشاء نحو 3 آلاف منطقة اقتصادية خاصة مختلفة في 116 دولة في عام 2002، كما يعد النمو الحضري المتسارع والمرتبط بإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة ظاهرة آسيوية إلى حد كبير: فقد سجلت 35 منطقة اقتصادية آسيوية خاصة أسرع معدلات للنمو الحضري بين جميع المدن في العالم النامي منذ عام 1990 وحتى عام 2000، بوجود 11 منطقة خاصة في الصين، و 9 مناطق في الهند، و 5 مناطق في كوريا الجنوبية، في حين انتشرت بقية المناطق في بلدان آسيوية أخرى. من جهة أخرى، فقد كانت هنالك 12 مدينة في 5 بلدان في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، 8 مناطق في المكسيك، ومنطقة واحدة في جمهورية الدومينيك، وواحدة في التشيلي، وواحدة في البيرو، وواحدة في الباراغواي، حيث شهدت هذه المدن نمواً متسارعاً نتيجة لإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة.أما في إفريقيا، فقد ساهمت المناطق الاقتصادية الخاصة في النمو الحضري المتسارع في دولتين فقط: في مصر (مدينتي السويس وبور سعيد) وفي ليبيا (مدينتي طرابلس وبنغازي).

كما شهدت المناطق الساحلية في جنوب وشرق الصين معدلات نمو سكاني متسارعة، مما جعلها المدن الأسرع نمواً في آسيا. كما أن النمو الاقتصادي والسكاني المرتفع للغاية قد كان نتيجة لإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة في فترة الثمانينيات، فضلاً عن توسعة الحزام الساحلي في مطلع التسعينيات. من جهة أخرى، فقد تم إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة في أربع مدن على طول الساحل الجنوبي– في كل من مدن شنتشن، تشوهاي، شانتو، وشيامن– وذلك بغية استقطاب رؤوس الأموال الأجنبية والأنظمة التكنولوجية والإدارية المتطورة، وذلك تماشياً مع الإصلاحات الاقتصادية التي تعمل الصين على تنفيذها. كما ساهمت ظاهرة العولمة بالإضافة إلى الاستعانة بمصادر خارجية للإنتاج لهذه المدن في تسريع وتيرة نموها. علاوة على ذلك، فقد اتسمت السياسة الصينية بإستراتيجية على صعيد الاستثمار الأجنبي المباشر. فعلى سبيل المثال، فقد تم تخطيط وتركيز الاستثمار في قطاع صناعة الحاسب الآلي حول منطقة دلتا نهر اللؤلؤ، ونهر يانغزي ومنطقة Look BoSea، حيث يعد هذا القطاع أحد أسرع القطاعات التكنولوجية نمواً في الصين في الآونة الأخيرة. كما نجم عن ذلك نمو المدن متوسطة الحجم مثل مدينتي ياناتي وكوينهوانغدو بنسبة تبلغ 5 بالمائة سنوياً، في حين شهدت مدن ونجو وشيامن معدلات نمو مذهلة تجاوزت 11 بالمائة سنوياً، فضلاً عن تسجيل مدينة شنتشن معدل نمو سنوي هائل بنسبة 20.8 بالمائة، حيث تقع هذه المدينة في قلب منطقة دلتا نهر اللؤلؤ، كما تجاوز متوسط النمو بها متوسط النمو الاقتصادي للمدينة بنسبة 16.3 بالمائة سنوياً في فترة التسعينيات.[21] كما ارتفع متوسط الكثافة السكانية للمدينة من أقل من مليون نسمة في عام 1990 إلى 7 ملايين نسمة بحلول عام 2000، كما شكل الناتج المحلي الإجمالي للمناطق الاقتصادية الخاصة الخمسة عشر والتي تقع على طول الخط

الساحلي نحو 21 بالمائة من الإجمالي الوطني.[22]

كما أن هذه المدن لا تعتبر محركات النمو الاقتصادي في الصين فحسب، بل أنها تعتبر عوامل للتغير الحاصل في البلاد من مجتمع تسود عليه الصبغة الريفية إلى مجتمع بات يقوم على المناطق الحضرية على نحو متزايد.[23] من جهة أخرى، فقد ساعدت المناطق الاقتصادية الخاصة في دول أخرى في تسريع وتيرة النمو الحضري، حيث شهدت مدينة سيرجان الإيرانية ومنطقة ناشيك في الهند معدلات نمو متسارعة خلال فترة التسعينيات، بمتوسط 6 و 4 بالمائة على التوالي، حيث يعزى ذلك النمو إلى إنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة.

كما أدى تنفيذ السياسات الصناعية وسياسات تشجيع الصادرات في كوريا الجنوبية في أواخر فترة السبعينيات إلى تسجيل معدلات نمو متسارعة في المناطق الحضرية، ولكن مع إحداث اختلالات إقليمية كبيرة.كما اعتمدت الحكومة نتيجة لذلك سياسة إقليمية لنقل المجمعات الصناعية في مناطق كانت تعتبر متخلفة عن الركب، حيث تم تنفيذ ما يسمى " إستراتيجيات تنمية المناطق الساحلية الثلاث".[24] كما ساعدت هذه السياسات على تصويب أوجه التفاوت المكاني من خلال إنعاش النمو الحضري في مدن ساحلية مختلفة، ولا سيما في مدن يوسو، وجيونان، وتشيونان، والتي سجلت متوسط نمو سنوي يتراوح ما بين 6 و 7 بالمائة، في حين سجلت مدينة جيمهاي أعلى متوسط للنمو السكاني بنسبة 11.6 بالمائة في المتوسط.

وفي المكسيك، ساعدت مناطق تجهيز الصادرات، والمعروفة باسم " المناطق الحرة لتجهيز الصادرات" (الماكويلادوراس) على تنمية 9 مدن على طول خط الحدود المكسيكية – الأمريكية، وذلك من خلال توفير حوافز خاصة لتلك المناطق لاستقطاب المستثمرين الأجانب في القطاع الصناعي من خلال تطوير البنية الأساسية، والإعفاءات الضريبية، وما شابه ذلك، كما تضمنت المدن المطورة كلاً من: إيسينادا، ريونزا، ماتاموروس، نوغاليز، نويفو لاريدو، تشيواوا، ومدينة خواريز، وتيخوانا. علاوة على ذلك، فلم تقتصر نتائج نمو هذه المناطق على خلق فرص العمل، وتطوير الصادرات والنقد الأجنبي في المكسيك [25]؛ بل أنها قد أدت أيضاً إلى تحقيق نمو سكاني مذهل في جميع هذه المدن التي تقع على الحدود، والتي سجلت معدلات نمو سنوي تبلغ أكثر من 3 بالمائة منذ عام 1990 إلى عام 2000 – أي بضعفي سرعة نمو المتوسط الوطني.[26]

وفي ليبيا، تقطن الغالبية العظمى من السكان على طول منطقة الساحل الشمالي، وتحديداً في سهول بنغازي وجافارا، والتي تعد المناطق المفضلة في قطاع الإنتاج الزراعي كما على صعيد الظروف المعيشية بالمقارنة مع غيرها من المناطق في البلاد. كما تشير دراسة تم إعدادها عام 2002 إلى تسجيل معدلات نمو تبلغ ضعفي المتوسط الوطني في بعض المراكز الحضرية مثل بنغازي، وميسوراتا، وطرابلس، وزاويا. علاوة على ذلك، فسيكون هنالك تشجيعاً مستمراً للهجرة إلى هذه المدن الساحلية بفضل سياسات البلاد التي تشجع فتح الحدود وتوفير الفرص الاقتصادية، والتي تتبعها استثمارات عامة ضخمة.[27]

كما تطرح هذه الأنماط فكرة توجيه النمو الحضري في العديد من الدول من خلال الحكومات الوطنية بشكل رئيسي، ومن ثم يتم توجيهها بشكل أكبر من خلال السلطات المحلية. وفي هذا السياق، عادة ما تحدد الحكومات المركزية المدن التي سوف تنتفع من القرارات الاستثمارية كما من قرارات الاقتصاد الكلي. كما توجد حكومات وطنية في دول مختلفة كما في تايلاند، والفلبين، وكوريا الجنوبية، والمكسيك، والبرازيل، والتي باتت تولي المزيد من الاهتمام والتركيز لمناطق محددة في المدن. أما في دول أخرى، كالصين مثلاً، تقوم الحكومات باستخدام المدن لربط الدولة بالفضاء العالمي للتجارة والأعمال التجارية، كما تعمل في الوقت ذاته على دفع التغيير الاجتماعي في الاتجاهات المرجوة.[28] كما يتضح هنا بأنه لا يمكن إيجاد فهم كاف لسبب نمو المدن الأسرع في العالم النامي دون دراسة التنظيم الإقليمي للدولة التي يحدث النمو فيه ومن خلاله.[29]

بيد أن ذلك لا يعني عدم وجود دور هام للسلطات المحلية في النمو الاقتصادي والحضري، حيث تقوم السلطات المحلية إلى جانب النخبة السياسية والاقتصادية المحلية والإقليمية بتحويل مدنها إلى مناطق اقتصادية حيوية يتم توجيهها نحو قطاعات النمو العالمية، والإقليمية، والمحلية. كما توجد العديد من المدن، مثل مدن سالم، وبيمبري، وتينتشواد، وبيون في الهند، ومدن غوادالاخارا وإينسينيدا في المكسيك، ومدينة ماراكاي في فنزويلا، ومدينة كوينكا في الإكوادور، ومدية زامباوانغا في الفلبين، على سبيل المثال لا الحصر، والتي تسجل متوسط نمو سنوي يتجاوز 3 بالمائة من خلال اعتماد إستراتيجيات داعمة للنمو وذلك من خلال ترويج وتسويق المواقع، والتركيز على القطاعات الاقتصادية ذات الإمكانات العالية. كما اعتمدت المراكز الحضرية الرئيسية في جنوب إفريقيا أشكالاً متنوعة من إستراتيجيات التنمية الاقتصادية، وذلك كجزء من الخطط التنموية المتكاملة في المدن، والتي تم تطبيقها من خلال وحدات تنموية اقتصادية محلية. كما نجم عن ذلك تسجيل معدل نمو اقتصادي في هذه المدن (بنسبة 3.2 بالمائة) والذي يتجاوز معدل النمو السكاني بنسبة أكثر قليلاً من نقطة مئوية واحدة ما بين الأعوام 1996–2001.[30]

يمكن تفسير سبب استفادة مدن محددة من الاستثمارات بناءاً على قربها من المواقع الجغرافية أو من الكيانات السياسية التي تعمل على تيسير العمليات التجارية

كما يعكس نمو المدن من خلال المبادرات المحلية نمطاً متصاعداً نحو تحقيق المزيد من الريادة الحضرية والمزيد من التنافسية بين المدن. بيد أن هنالك العديد من المدن في العالم النامي، ولا سيما المدن الصغيرة والمتوسطة، والتي لا تمتلك موارد مالية وبشرية كافية لإعداد وتطبيق الإستراتيجيات التنموية متوسطة وطويلة الأمد. علاوة على ذلك، فعادة ما تتنافس هذه المدن وغيرها من التجمعات الكبيرة مع بعضها البعض بغية اكتساب الاعتراف بها كمراكز حضرية هامة، وبغية إدراجها ضمن الخطط والإستراتيجيات التنموية الإقليمية والوطنية، والتي تخولها للنظر في تخصيص الموازنات ولكي تصبح جزءاً من التحالفات الإستراتيجية التي تجمع ما بين الموارد الخاصة والعامة.

إن هذا الترابط ما بين المبادرات المحلية والقرارات الاقتصادية والسياسية للحكومات المركزية يعمل على إحداث تغييرات في النموذج الإداري، حيث عادة ما يكون هنالك دوراً للقطاع الخاص في خطط وأشكال تمويل معينة. أما على الصعيد الوطني أو الإقليمي، فتصدر الحكومة المركزية السياسات المتعلقة بالاقتصاد الكلي في ظل وجود آثار مكانية واضحة، كما تقوم بتنفيذ الإصلاحات المؤسسية وتعبئة الموارد المحلية بغية دعم عمليات تطوير قطاع البنية الأساسية والاتصالات. من جهة أخرى، تعمل السلطات المحلية على تصميم وإعداد الإستراتيجيات التنموية المحلية أو على إعادة صياغة سياساتها، وبرامجها، ومشاريعها، بغية ربطها مع مبادرات أوسع نطاقاً لتعبئة الاستثمارات العامة والخاصة على نطاق أوسع.[31]

قطاعات البنية الأساسية والاتصالات

تعد أنظمة النقل والاتصالات أنظمة هامة في ميدان التنمية. كما أن عمليات إنشاء وصيانة الشوارع، والطرق السريعة، والموانئ، والمطارات، والسكك الحديدية في المدن وما بينها، وإنشاء أشكال أخرى من أنظمة النقل، تعمل على تحديد مدى نجاح المدن والدول على الصعيد الاقتصادي إلى حد كبير.32 كما تنجم منافع رئيسية للتنمية الاقتصادية [33] نتيجة

للاستثمارات في البنية الأساسية لقطاع النقل كما عن الإصلاحات المرتبطة بهذا القطاع، بما في ذلك إصلاح الأنظمة التمويلية، مما يساهم في التخفيف من حدة الفقر، وتحسين نوعية الحياة للمواطنين.

كما يعد ربط أنظمة النقل العامل الأبرز والأهم في نمو المدن في العالم النامي، لا سيما في كل من آسيا وإفريقيا. كما استفادت نحو خمسي المدن المشمولة ضمن عينة المدن التي أعدها برنامج الموئل، والبالغ عددها 245 مدينة، من أشكال التنويع والتطوير في الشبكات الإقليمية للنقل، وذلك من حيث البنية الأساسية أو التكنولوجيا على حد سواء. كما أن الاستثمار في قطاع النقل لا يعمل فقط على زيادة المستوى الإجمالي لإنتاجية الأنظمة الاقتصادية في البلدان وفي المنطقة ككل، بل أنه يمكن أن يساهم في الحفاظ على التنمية الإقليمية المتوازنة كما في الحد من أشكال التفاوت الاقتصادي والاجتماعي ما بين المناطق والأفراد. من جهة أخرى، فتعمل أنظمة النقل على ربط المناطق مع الإمكانات الاقتصادية للمناطق المعزولة والتي كانت ستبقى متخلفة عن الركب.

كما تعمل العديد من البلدان على تطوير أنظمة النقل والتكنولوجيا لديها من خلال فتح أو تحرير أنظمتها الاقتصادية بغية خفض التعريفات الجمركية وتكاليف النقل. كما عملت هذه المبادرات المترابطة على فتح مجموعة من الأسواق فضلاً عن تعزيزها لنمو المدن. كما تعد عملية ربط أنظمة النقل جزءاً لا يتجزأ من النمو الاقتصادي في المدن الداخلية من الفئتين الثانية والثالثة، والتي تتمتع بعلاقة وظيفية مع المستوطنات الساحلية، كما مع المناطق عبر الحدود ومدن كبيرة أخرى. من جهة أخرى، فقد نجم عن الاستثمار في قطاعات النقل والاتصالات تسجيل نمو على الصعيدين الاقتصادي والديموغرافي للمراكز الحضرية الداخلية، حيث أشارت دراسة تم إعدادها حول التغير السكاني خلال الأعوام 1995–2000، إلى أن المدن التي تقع على المناطق الساحلية لم تعد المدن الأسرع نمواً بعد الآن، حيث تشهد المدن ضمن مختلف الأنظمة الإيكولوجية في واقع الأمر معدلات نمو متماثلة بنسبة تبلغ 2.2 بالمائة سنوياً. أما في إفريقيا، فقد سجلت المدن التي تقع في المناطق الجبلية ومناطق الغابات أسرع معدلات للنمو، بنسبة تراوحت ما بين 3.6 و 3.7 بالمائة سنوياً، وذلك بالمقارنة مع متوسط النمو في المدن التي تقع في المناطق الساحلية بنسبة 3.3 بالمائة سنوياً. كما شهدت المدن التي تقع في المناطق الجافة، ومناطق الغابات ومناطق المياه الداخلية في أمريكا اللاتينية والكاريبي معدلات نمو متساوية بنسبة 2.2 بالمائة سنوياً، والتي تعد أعلى من معدل نمو المدن الساحلية خلال هذه الفترة (2.0 بالمائة سنوياً)[34]. كما باتت هذه المدن مقاصد سياحية جاذبة للأنشطة الاقتصادية، وذلك بفضل تطوير البنية الأساسية لأنظمة النقل والاتصالات، مما ساهم في تحقيق معدلات نمو مرتفعة.

ولأسباب مماثلة، سجلت المدن الداخلية الصينية مثل مدينتي إكسينيانج ونانيانغ متوسط نمو مذهل بنسبة 15 بالمائة سنوياً وذلك نتيجة للجهود الوطنية لتطوير البنية الأساسية لقطاع النقل وتكنولوجيا الاتصالات في وسط الصين. كما توجد مراكز حضرية جديدة باتت تعمل على تطوير نحو 200 كيلومتراً من خط السواحل في الجزء الشرقي من البلاد، كما تقوم هذه المدن بالفعل بإنشاء دفعة جديدة من المستوطنات الحضرية في المناطق الداخلية مع وجود روابط قوية مع المنطقة الساحلية.[35] أما في بلدان آسيوية أخرى، فتتلقى المدن الساحلية دفعة جديدة، فعلى سبيل المثال تم تسجيل متوسط نمو سنوي بنسبة 5 بالمائة في مدن تيرونيفلي وتيروتشيرابالي في الجزء الجنوبي من الهند، ومدينة سيرجان في إيران، حيث يعزى ذلك بصورة رئيسية إلى تطوير محاور هامة في قطاع النقل.

وفي الفلبين، شهدت مدن ماانديو، ودافاو، وكيبو معدلات نمو حضري سكاني واقتصادي كبيرة نتيجة لتطبيق نظام قياس الإنتاجية والأداء المحلي، الأمر الذي عزز تطوير المدن التي تعمل في قطاعات التجارة، والصناعة، والأعمال الحرة، حيث تتخذ عمليات تطوير البنية الأساسية دوراً رئيسياً.[36]

كما تم تعزيز النمو الحضري أيضاً من خلال الاستثمار في مرافق النقل في مختلف المدن التي تقع عبر الحدود الوطنية والتي تجمع ما بين وظائف النقل والتوزيع مع الأنشطة التجارية. وفي العديد من الحالات، كان للموقع الإستراتيجي على الحدود دوراً في تعزيز التنمية الصناعية، أو السياحة، أو إنشاء الموانئ، فمثلاً، يقع الميناء الرئيسي للعراق في مدينة البصرة، في منطقة قريبة من الحدود الكويتية والإيرانية في الجزء الجنوبي الشرقي من البلاد، حيث شهدت المنطقة نمواً سكانياً بنسبة 4.5 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات، في حين شهدت مدينة نويفو لاريدو في المكسيك معدل نمو سكاني بنسبة 3.4 بالمائة سنوياً، حيث تعد هذه المدينة صغيرة نسبياً والتي كانت كثافتها السكانية لا تتجاوز 300 ألف نسمة، بيد أنها شكلت موقعاً لما نسبته 70 بالمائة من إجمالي الصادرات المكسيكية البرية إلى الولايات المتحدة، كما شهدت مدينة سان كريستوبال الفنزويلية والتي تقع على الحدود الكولومبية معدل نمو سنوي بنسبة 2.6 بالمائة. من جهة أخرى، فهنالك العديد من المراكز الحضرية الأخرى والتي تقع عند ملتقى شبكات النقل على الحدود البرية أو البحرية، حيث شهدت معدلات نمو اقتصادي وسكاني متصاعدة ما بين الأعوام 1990–2000.

وهنالك حالات عديدة أخرى حيث عمل التوسع في شبكات النقل الإقليمي على زيادة تطوير المراكز الحضرية التي تقع على طول خط السكك الحديدية والطرق، والتي عادة ما تمثل مناطق تجارية أو سياحية. كما كان الحال كذلك في مدن منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي في كل من مدينة بايامو في كوبا، وتشيكلاو في البيرو وسانت كريستوبال في فنزويلا، والتي شهدت جميعها معدلات نمو سنوي بنسبة تتراوح ما بين 1 و 2 بالمائة وذلك في أعقاب تطوير شبكات النقل في المقاطعات والتي تم ربطها بأنظمة خطوط السكك الحديدية والطرق الوطنية. أما في إفريقيا، فقد ساهمت توسعة البنية الأساسية لشبكات النقل خلال فترة التسعينيات في نمو عشرات المدن، سواء على الخط الساحلي أو في المناطق الداخلية. كما شهدت مدن مثل عنابة وتيبيسا في الجزائر متوسط نمو سنوي بنسبة 3 بالمائة أو أكثر نتيجة لمرور خط سكة الحديد الوطنية في هذه المدن، بالإضافة لذلك، فقد سجلت مدينة تيارت متوسط نموي مماثل نتيجة لتشييد خط للنقل في المنطقة. علاوة على ذلك، فقد ارتفعت الكثافة السكانية لكل من مدينتي كادونا ومايدوغوري في نيجيريا لدى تطوير شبكات الطرق والسكك الحديدية، حيث تم تطوير شبكات الطرق لأغراض التنمية الصناعية في حين تم تطوير الأخيرة لخدمات النقل.

من جهة أخرى، فقد كان هنالك دوراً حيوياً لآلية الربط من خلال تطوير البنية الأساسية لتحقيق النمو في المدن التي تقع على مقربة من كبرى المراكز الحضرية، كما شهدت العديد من المدن الصغيرة ومتوسطة الحجم نمواً على شكل مجتمعات أو ضواحي سكنية أو مدن فرعية، والتي توفر مرافق الحياة الحضرية – القرب من المواقع، والسهولة، والتنوع– دون وجود أية مساوئ مصاحبة لها، مثل تلوث الهواء، والازدحام والجريمة. علاوة على ذلك، فقد ساهم الاستثمار في قطاع النقل في الحد وبشكل فاعل من "مواقع استقرار الأفراد المرتحلين" في العديد من المناطق، حيث تم ربط مناطق العواصم والمناطق الفرعية فضلاً عن ربط مختلف المستوطنات الحضرية في المواقع الجغرافية المجاورة.

وقد أدى تطوير أنظمة أفضل في قطاع النقل في آسيا إلى نمو مدن جديدة، مثل مدن غازي أباد، ونويدا، وفريد أباد، وميروت، والتي نشأت كمدن فرعية لمدينة نيودلهي، حيث شهدت كل منها معدلات نمو تتراوح ما بين 3 و 6 بالمائة. علاوة على ذلك، فقد شهدت مدينة نافي مومباي وتيرة نمو مذهلة بنسبة 7 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات وذلك كجزء من إستراتيجية تخفيف معدلات التركيز في مدينة مومباي الكبرى، من جهة أخرى، فقد كانت هنالك مدينتين اثنتين في المنطقة المجاورة، ألا وهما،

محطة أنفاق في مدينة سيؤول،كوريا، حيث يعد قطاع النقل أحد العوامل الرئيسية المحركة لعملية النمو الحضري في البلدان النامية

مدينتي كاليان- دومبيفيلي وتان، واللتان شهدتا معدلات نمو ذاتية أكبر من خلال طرح حلول سكنية أكثر يسراً والمزيد من مرافق النقل المناسبة. كما تشهد المدن الفاعلة في قطاع تكنولوجيا المعلومات معدلات نمو بفضل إنشاء الشركات العالمية للبرمجيات، والتي تعمل على استقطاب الشباب من ذوي الخبرات في قطاع تكنولوجيا المعلومات، كما هو الحال في مدينتي بنغالور وحيدرأباد.

أما في كوريا الجنوبية، فقد شهدت مدن عدة معدلات نمو حضري متسارعة بحيث أصبحت جزءاً من المنطقة الكبرى للعاصمة سيؤول: حيث شهدت مدينة سيونغنام نمواً كمنطقة سكنية، كما أصبحت كل من مدينتي سوون وبوشون مدينتين فرعيتين تشتركان في خط المترو ذاته، في حين أنشأت مدينة وانشيون مطارها الدولي الخاص في عام 2001.من جهة أخرى، وفي إيران، فقد ساهمت مناطق العواصم في كل من طهران وأصفهان في ازدهار المدن المجاورة المرتبطة بها بشكل وثيق: حيث شهدت مدينة خميني شهر معدل نمو سنوي بنسبة تبلغ 4 بالمائة تقريباً، حيث لاقت ازدهاراً نتيجة لتطوير البنية الأساسية ونقل شركات متنوعة من مدينة أصفهان، أما بالنسبة لمدينة كرج، فقد شهدت متوسط نمو مذهل بلغ 8 بالمائة سنوياً ما بين الأعوام 1994 إلى 2003، حيث انتفعت هذه المدينة من خط النقل الذي يربط ما بين طهران وكرج، وهو خط ماهراشار السريع، فضلاً عن استفادتها من موقعها الجغرافي على مفترق للطرق الغربية والشمالية للدولة.

ويعد الموقع القريب من التجمعات الحضرية الكبيرة عاملاً هاماً لتحديد متوسط النمو في العديد من المدن الصغيرة والمتوسطة في أمريكا اللاتينية. كما شهدت هذه المدن معدلات نمو أسرع ما بين الأعوام 1990 و 2000، وذلك نظراً لتوسعة شبكات النقل والاتصالات ومدها لكي تصل إلى هذه المناطق أو نظراً لتطويرها بشكل كبير.من جهة أخرى، فقد أتاح الربط الأفضل لهذه المدن استغلال فرص العمل، وتطوير فرص الوصول إلى المرافق العامة، والخدمات الترفيهية والثقافية التي توفرها المدن الكبيرة. وفي الوقت ذاته، كانت المدن الصغيرة والمتوسطة في وضع أفضل يتيح لها توفير الأراضي، والمساكن وفرص العمل بنسبة من مجمل التكاليف التي تتكبدها المدن الكبيرة، مع توفير نوعية أفضل من الحياة في بعض الأحيان. علاوة على ذلك، فقد كانت هذه المدن في وضع أفضل لتقديم الخدمات المتخصصة في جميع أنحاء مناطق الجذب السياحي والمناطق الطبيعية مع توفير مزايا نسبية. كما شهدت مدينة ألاغويلا والتي تقع على مقربة من مدينة سان خوسيه، عاصمة كوستاريكا، معدلات نمو حضري متسارعة بمتوسط 4 بالمائة سنوياً، وذلك من خلال إنشاء المطار الرئيسي للدولة بها. كما شهدت منطقة ساو خوسيه دوس فينايس الصغيرة في مدينة كوريتيبا في البرازيل نمواً مزدهراً بنسبة تتجاوز 9 بالمائة سنوياً نظراً لموقع المطار الدولي بها، فضلاً عن وجود بنية أساسية جيدة لشبكة الطرق والتنمية الصناعية. أما بالنسبة لمدينة سان برناندو في منطقة سانتياغو عاصمة التشيلي، فقد شهدت متوسط نمو سنوي بنسبة 3 بالمائة نتيجة لإنشاء خط سريع جديد تم من خلاله استقطاب التنمية الصناعية. وبالمثل، شهدت مدينة كابيماس في فنزويلا متوسط نمو بنسبة 3 بالمائة سنوياً نتيجة للإنتاج النفطي بها وبفضل ربط شبكة خطوط النقل السريع مع مدينة ماراكايبو.

مباني سكنية فاخرة في منطقة المارينا في مدينة دبي: حيث ازدهر النمو الكبير للمدينة من خلال إنجاز مجموعة من المشاريع العقارية المبتكرة، كما من خلال الخدمات الاقتصادية، وتطوير القطاع السياحي

قطاعات تكنولوجيا المعلومات والخدمات المالية

لقد تم اعتبار آلية تطوير البنية الأساسية الاقتصادية المرتبطة بقطاع خدمات الاتصالات والخدمات التجارية ثالث أهم عامل اقتصادي محرك لنمو المدن في العالم النامي، وذلك بحسب التحليلات التي يعدها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). كما تم اعتبار الاستثمارات في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (خدمات الهاتف، والاتصالات الخلوية والإذاعية، والاتصالات الإلكترونية)، وما يرتبط بها من خدمات الاتصالات، كالخدمات المالية، والخدمات المصرفية، والتأمينية، وأشكال متنوعة من الخدمات التجارية، بمثابة العوامل الرئيسية للنمو في 39 مدينة من أصل أسرع 245 نمواً في العالم النامي.

وإلى جانب المراكز الحضرية المعروفة مسبقاً في تجربتها في النمو الاقتصادي والسكاني الكبير خلال السنوات الأخيرة كنتيجة للعمليات التجارية والمالية وخدمات الاتصالات، كما في سنغافورة، وكوالالمبور، وبكين، وهونغ كونغ، إلا أن هنالك مدناً أخرى في بلدان تمتد ما بين الهند إلى فنزويلا، ومن الباكستان إلى المكسيك، ومن الكاميرون إلى بورتوريكو، والتي شهدت أيضاً وتيرة نمو متسارعة نتيجة للاستثمارات العامة والخاصة في قطاع تكنولوجيا الاتصالات والخدمات المرتبطة بها، بما في ذلك مختلف الأشكال التجارية الأخرى. من جهة أخرى، فقد تحولت منطقة حيدر أباد في الهند إلى منطقة اقتصادية حيوية موجهة نحو القطاعات العالمية للنمو، مستوحية من نموذج النمو الموجه من خلال تطوير البنية الأساسية، والتركيز على التنمية الصناعية، ولا سيما في قطاع تكنولوجيا المعلومات.[37] وبالمثل، فقد أصبحت مدينة بنغالور مركزاً رئيسياً لخدمات البرامج وتكنولوجيا المعلومات في البلاد، كما شهدت المدينة معدل نمو سكاني بنسبة 2.2 بالمائة ما بين الأعوام 1991 و 2001. أما بالنسبة لمدينة غومي، والمعروفة بالصرح الكوري لصناعة الحاسب الآلي وبرمجياته، ومدينتي إكسيان وشانجاشا في الصين، واللتان تعدان من أهم مناطق التنمية الصناعية ذات المستوى التكنولوجي عالي المستوى، فقد شهدت كل منها متوسط نمو سنوي بلغ 5 بالمائة. كما ارتفعت الكثافة السكانية لمدينة كاراتشي الساحلية في الباكستان بأكثر من 3 ملايين نسمة خلال الأعوام 1990 إلى 2000، حيث يعزى ذلك بصورة رئيسية إلى ارتفاع معدلات الخصوبة، وتدفقات الهجرة الدولية والوطنية، والأنشطة التجارية المرتبطة بميناء المدينة، ونمو قطاعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. من جهة أخرى، شهدت مدينة دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة متوسط نمو ملحوظ بنسبة 7 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات، وذلك من خلال الجمع ما بين المشاريع العقارية المبتكرة والمشاريع في قطاع تكنولوجيا المعلومات، والخدمات الصناعية والمالية، ومناطق التجارة الحرة، وتنمية القطاع السياحي.

تحسين نوعية الحياة

من ضمن العينة التي شملت 245 مدينة، شهدت 25 منها معدلات نمو حضري متسارع نتيجة لتحسين نوعية الحياة ورفاه المواطنين. كما عملت بعض المدن على إعداد رؤى وإستراتيجيات واضحة لمستقبلها، فضلاً عن توضيحها للاستجابات قصيرة ومتوسطة الأمد والتي ساهمت في تعزيز الظروف الاجتماعية والاقتصادية، والظروف البيئية في بعض الأحيان، بما في ذلك تعزيز السلامة الشخصية والصحة، وخدمات النقل وغيرها من الخدمات العامة.

كما تم تسجيل متوسط نمو سنوي بنسبة 2 بالمائة في كل من مدن كورتيبيا، وجوانيا، وفورتاليزا في البرازيل، ومدينة غازي عنتاب في تركيا، حيث يعزى ذلك النمو بشكل كبير إلى إعداد هياكل إدارية فاعلة والتي مكنت هذه المدن من تحقيق المزايا لسكانها من خلال توسعة إمدادهم بخدمات البنية الأساسية، وأنابيب المياه، وخدمات الصرف الصحي، والكهرباء، والهاتف، كما من خلال تطوير المرافق الاجتماعية كالمدارس والمراكز الصحية.[38] من جهة أخرى، فقد تضاعف عدد السكان في مدينة

ريشون ليتسون في إسرائيل خلال 20 عاماً، حيث بدأت حركة النمو في منتصف الثمانينيات، وذلك من خلال توفير فرص العمل، وإنشاء المدارس والخدمات عالية المستوى – بما في ذلك حلول النقل الحضري المبتكرة– وإنشاء المناطق المفتوحة والمناطق الخضراء في المدينة. أما في يومنا هذا، فقد أصبحت هذه المدينة أسرع مناطق العواصم نمواً في البلاد، مسجلة متوسط نمو سنوي بنسبة 3.3 بالمائة، مع تسجيل أعلى متوسط للدخل الفردي وعدد قياسي من المساحة الفردية بالأمتار المربعة.[39]

كما تمت ملاحظة حالة مماثلة في مدينة باكولود في الفلبين: حيث أنه وعلى الرغم من تسجيلها لمتوسط نمو متسارع بنسبة 2.4 بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات؛ إلا انه قد تم تصنيفها في المرتبة الأولى لدى تقييم نوعية الحياة في عام 2006.[40] أما في الصين، فقد شهدت مدينة ياناتي في الجزء الشرقي من البلاد متوسط نمو متسارع يتجاوز ما نسبته 7 بالمائة سنوياً منذ عام 1990 وحتى عام 2000، وذلك في أعقاب تحولها التام إلى " مدينة أكثر أمناً، وأكثر خضرة، وأفضل خدمة".كما تنافست هذه المدينة الحائزة على جائزة مع المدن الآسيوية الكبرى في ميدان الاستثمارات الجديدة وذلك من خلال اعتماد مبادئ التنمية المستدامة والتي تجمع الإستراتيجيات الرامية إلى خلق بيئة أكثر ملائمة للأعمال التجارية وحلول المساكن ذات النوعية الجيدة. كما تعد مدينة دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة مثالاً من الدرجة الأولى للتنمية الاقتصادية والحضرية والقائمة على إستراتيجيات المجازفة والإستراتيجيات الهادفة إلى الربح والتي تعمل على زيادة النمو الاقتصادي والحضري على أساس مفهوم " نوعية الحياة في المدينة".كما توجد العديد من المدن في العالم النامي والتي باتت تعمل على تعزيز مستوى جاذبيتها من خلال تطوير خدمات عالية الجودة في مختلف القطاعات، بما في ذلك مدينة دافاو في الفلبين، والتي تعتبر إحدى أكثر المدن حيوية وتنافسية في الدولة.[41]

وفي فترة التسعينيات، كان معيار نوعية الحياة دافعاً هاماً لنمو المدن التي عملت على تطبيق إستراتيجيات تنموية خاصة بأماكن محددة، حيث عملت هذه المدن على رفع المستويات المعيشية من خلال إنشاء البنية الأساسية الاقتصادية والمرافق الاجتماعية. علاوة على ذلك، فقد عملت هذه المدن على رفع مستويات نموها الاقتصادي والحضري من خلال استكشاف المزايا الطبيعية، والتي عادة ما تكون في القطاعات السياحية والترفيهية. كما توجد أمثلة جيدة على ذلك كما في مدن تيموكو، ولا سيرينا، وفيلا ديل مار في التشيلي، ومدينة ريشون لتسيون في إسرائيل. من جهة أخرى، فقد عملت كل من مدن السعيدة، وتاغازوت، وموغادور، والهوزية في المغرب على تطبيق " برنامج التنمية المستدامة للسياحة الساحلية"، حيث يتم توفير إمدادت المياه، والكهرباء، والطرق، وشبكات الاتصالات للمشاريع العقارية الجديدة على امتداد السواحل. وبالمثل، فقد عملت عدة مدن في كوريا الجنوبية على تطبيق مفهوم " مدن الشركات" حيث يتم من خلاله دمج كلاً قطاعات الأعمال التجارية، والأبحاث، والسياحة، والمناطق السكنية في مناطق حضرية جديدة.[42]

كما يوجد عامل هام لدفع عملية نمو المدن، والمرتبط بنوعية الحياة، ألا وهو، إنشاء معاهد بارزة عامة أو خاصة، والتي غالباً ما تكون على هيأة جامعات أو معاهد بحوث. كما كانت هنالك عدد من المدن التي شهدت نمواً يعزى وبشكل كبير إلى استقطاب معاهد التعليم العالي التي تم إنشاؤها بها، كما هوالحال في مدن بليدا، وتلمسان، وسيدي أبو العباس وصطيف في الجزائر، ومدينة بوبو ديولاسو في بوركينا فاسو، ومدينة كونسبسيون في التشيلي.

التغيرات الإدارية و/أو القانونية في وضع المدن

لقد كانت هنالك أشكالاً من التغييرات الإدارية والسياسية التي شهدتها 30 مدينة من أصل المدن التي تضمنتها عينة برنامج الموئل، وذلك ما بين الأعوام 1990–2000، حيث عادة ما كانت هذه المدن تستوعب أعداداً كبيرة من السكان ممن لم يكونوا جزءاً من المدينة مسبقاً. كما يتأثر هذا الشكل من النمو الحضري – من التغيير الحضري – بفعل القرارات الحكومية المتخذة بصدد تعديل الوضع القانوني والإداري للمناطق الحضرية. كما تتضمن هذه التعديلات كلاً من التغييرات في أحجام المدن، وحدودها، وأشكال التصنيف والتعريف المعتمدة بها.

من جهة أخرى، فثمة بعد آخر للتغيير في التعيين الحكومي والمتمثل في إعادة تصنيف المناطق الريفية إلى مدن. كما تشكل عملية إعادة التصنيف سبباً لنحو ربع الزيادة السكانية الحضرية في العالم النامي. علاوة على ذلك، فقد أشار العلماء إلى أن عمليات التصنيف التي تحدث في غالبية أنحاء العالم تكون في المناطق التي شهدت، أو تشهد، أسرع معدلات للنمو الاقتصادي.كما تعزى ما نسبته 25 بالمائة من النمو الحضري في الصين على سبيل المثال إلى عمليات إعادة التصنيف، وهي الظاهرة الأكثر انتشاراً في الجزء الشرقي من البلاد على وجه التحديد.[43]

كما يوجد شكل واضح من أشكال النمو الحضري والناجم عن القرارات الجيوسياسية والمتمثلة في تحول مدن العواصم إلى مدن أخرى صغيرة، أو إلى مواقع جديدة لم تكن مطورة مسبقاً. كما تمت تسمية مدن أخرى كعواصم لمحافظاتها أو دوائرها، حيث شهدت هذه المدن بحكم هذا التغيير تحقيق معدلات كبيرة من النمو السكاني، كما هو الحال في مدينة ساماريندا في إندونيسيا.

ويعد التغيير في الوضع الإداري والقانوني للمدينة عاملاً هاماً يدفع بنمو العديد من المدن، حيث أشارت 12 بالمائة من مجمل المدن في عينة برنامج الموئل إلى التغييرات الإدارية باعتبارها العامل الأهم والأبرز في تحقيق نموها ما بين الأعوام 1990 و 2000. كما كانت هنالك 27 مدينة من أصل 30 مدينة شهدت حدوث تغييرات إدارية أو قانونية في آسيا، في حين كانت المدن الثلاث الأخرى في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، بيد أنه لم يتم تسجيل أية مدينة في إفريقيا باعتبارها على أنها شهدت نمواً ناجماً عن تغيير في وضعها. أما في آسيا، فقد حدثت غالبية أشكال التغيير القانوني والإداري في الصين (8 مدن)، وفي كوريا الجنوبية (9 مدن)، وفي إندونيسيا (3 مدن). بيد أنه وفي الصين، وخلافاً للسياسات التي كانت تقيد التنمية الحضرية قبل عصر الإصلاحات الاقتصادية، فقد اعتمدت الحكومة موقفاً أكثر إيجابية يهدف إلى تسمية المدن والبلدات خلال فترة التسعينيات،[44] بيد أن هذا الاتجاه لم يعمل فقط على زيادة عدد المدن، بل أنه قد أدى أيضاً إلى زيادة الكثافة السكانية في المدن. كما سجلت مدن مثل لوان، وإكسينيانج، ونانيانغ معدلات نمو مذهلة تتجاوز 15 بالمائة في أعقاب تغيير تصنيفها من مستوى مدن في المقاطعات إلى مدن المحافظات، فضلاً عن توسعة نطاق المنطقة الحضرية.[45] كما كان هنالك وضعاً مماثلاً في المدن الصغيرة في كوريا الجنوبية، في كل من جيونغيو، ويوسو، وغومي، وبوهانغ، والتي نشأت مع مقاطعات أخرى في عام 1995، مما عجل في تحقيق النمو السكاني بنحو 5 بالمائة في كل مدينة. أما في إندونيسيا، فقد شهدت مدينتا سوكابومي وبوغور متوسط نمو يتجاوز 10 بالمائة سنوياً نتيجة لتوسع المناطق الإدارية.

مناطق جديدة تدخل تحالف المدن

اتسمت ظاهرة التحضر في المناطق النامية في الفترة ما بين الأعوام 1990 و 2000 بانضمام مدن جديدة لم تكن موجودة في عام 1990. كما بدأت هذه الكوكبة الجديدة من المدن والبالغ عددها 694 كمناطق ريفية والتي تحولت إلى مناطق حضرية بحكم التغييرات الحاصلة في وضعها الإداري، ونموها الطبيعي، أو نتيجة للهجرة.

كما حدثت غالبية هذه التغييرات الهامة في آسيا، حيث تحولت أكثر من 295 مستوطنة إلى مدن صغيرة، تليها 171 مدينة صغيرة جديدة في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي. علاوة على ذلك، فقد كانت هنالك أكثر من 90 بالمائة من المدن التي لا تزيد كثافتها السكانية عن 100.000 ألف نسمة والتي شهدت نمواً سكانياً يتجاوز المليون نسمة، حيث كانت غالبيتها في آسيا، الأمر الذي يعزى إلى مجموعة من العوامل، بما في ذلك التغييرات في الحدود الإدارية والقانونية، والتغييرات في الأوضاع السياسية للمستوطنات.

ومن ضمن المدن التي نشأت بعد عام 1990، فقد انضمت 73 بالمائة منها إلى فئة المدن الصغيرة، في حين كانت هنالك 19 بالمائة منها من المدن المتوسطة، و 7.5 بالمائة من المدن التي أصبحت مدناً كبيرة.

بيد أن الأمر لم يقتصر فقط على زيادة عدد المدن، حيث تحولت العديد من المدن التي كانت موجودة في عام 1990 إلى مدن أكبر، فقد تحولت 122 مدينة صغيرة (أي 13 بالمائة) إلى مدن متوسطة أو كبيرة الحجم، في حين تحولت 66 مدينة متوسطة (أي 23 بالمائة) إلى مدن كبيرة أو ضخمة، كما تحولت 10 مدن كبيرة (أي 5 بالمائة) إلى مدن ضخمة. من جهة أخرى، فقد كان هنالك وضعاً عكسياً في 17 مدينة، والتي تحولت من مدن كبيرة إلى مدن متوسطة الحجم أو من مدن متوسطة الحجم إلى مدن صغيرة.

إلا أن هذه التغييرات ليست مجرد مسألة تقتصر على العدد- حيث أنها تمثل أيضاً تغييراً نوعياً في التصور العالمي حول مبدأ الأحجام «الصغيرة» و « المتوسطة» و « الكبيرة» على صعيد المدن. كما أن نشوء التجمعات الحضرية «المفرطة في الحجم» أو « المدن الضخمة» والتي تزيد كثافتها السكانية عن 20 مليون نسمة قد أدى إلى إحداث تحول جذري في المفاهيم حول حجم المدن.

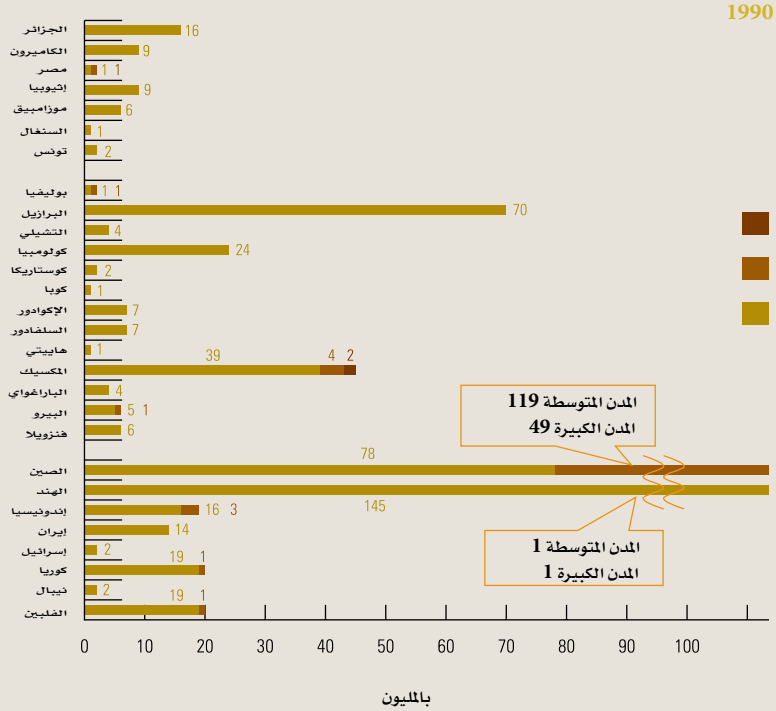
الجدول 1.3.2 : عدد المدن الجديدة الناشئة وإجمالي سكانها منذ عام 1990

	المدن الصغيرة الجديدة		المدن المتوسطة الجديدة		المدن الكبيرة الجديدة		المجموع	
	العدد	الكثافة السكانية	العدد	الكثافة السكانية	العدد	الكثافة السكانية	العدد	الكثافة السكانية
إفريقيا	44	6.335.094	1	523.265	0	0	45	6.858.359
أمريكا اللاتينية والكاريبي	171	27.138.867	6	3.930.127	2	3.008.885	179	34.077.879
آسيا	295	608.258.58	125	86595611	50	65491865	470	212.913.334
باستثناء الصين والهند	72	13.374.321	5	3.109.207	0	0	77	16.483.528
الصين	78	26.331.991	119	82.966.103	49	246	64.485.44	173.783.542
الهند	145	21.119.546	1	520.301	1	1.006.417	147	22.646.264
الإجمالي	510	94.299.819	132	91.049.003	52	68.500.750	694	253.849.572

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008

مصادر البيانات: التقارير الديموغرافية السنوية للأمم المتحدة، سنوات متعددة 1985 – 2004

الجدول 1.3.2 : عدد المدن الجديدة الناشئة في العالم النامي بعد عام 1990



المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل.

مصادر البيانات: التقارير الديموغرافية السنوية للأمم المتحدة، سنوات متعددة 1985 – 2004

مدينة تشينغدو، الصين

بنغالور: الصرح في صناعة الحاسوب والبرمجيات في الهند

كانت مدينة بنغالور حتى أواخر الثمانينيات مدينة تقع على مشارف إحدى التلال في جنوب الهند، حيث كانت تتمتع بالمناظر الخضراء والأرض الخصبة، كما كانت معروفة في المقام الأول باعتبارها «جنة وملاذاً للأفراد المتقاعدين عن العمل». بيد أن هذه المظاهر قد تغيرت بالكامل في فترة التسعينيات؛ وذلك لدى نشوء هذه المدينة كأولى المناطق الهندية والنشطة في الميدان التكنولوجي.

وباعتبارها «هضبة السليكون» في الهند، في إشارة لارتفاع المدينة وتركز شركات التكنولوجيا المتطورة في ضواحيها، فقد حققت المدينة نجاحاً كبيراً نتيجة للسياسات الوطنية والتي عملت على دعم وتشجيع قطاع خدمات تكنولوجيا المعلومات.علاوة على ذلك، فقد نشأت المدينة كمركز لتكنولوجيا المعلومات في مطلع فترة التسعينيات، وذلك لدى قيام الحكومة الهندية بإتباع « إستراتيجية معلوماتية» والتي كانت تعتمد على تطوير وتصدير برامج الحاسوب. كما أدت هذه الإستراتيجية إلى نشوء سياسات وبرامج متعددة تهدف إلى تعزيز قطاع تكنولوجيا المعلومات، بما في ذلك إنشاء فريق عمل وطني في ميدان تكنولوجيا المعلومات في عام 1998.من جهة أخرى ، فقد أدى اعتماد هذه الإستراتيجية إلى ارتفاع معدلات الصادرات الهندية من برامج الحاسوب من 100 مليون دولار في عام 1990 إلى ما يقارب 10 مليارات دولار في عام 2004 (أي بنسبة تتجاوز الناتج المحلي الإجمالي للهند بنحو 2 بالمائة). كما أن نمو هذا القطاع لا يزال مستمراً بما يتجاوز 25 بالمائة، بالإضافة إلى وجود توقعات تشير إلى احتمالية أن تصل معدلات النمو بما يعادل 50 مليار دولار بحلول نهاية هذا العقد. كما يوجد في يومنا هذا أكثر من نصف مليون عامل في نحو 3 آلاف و 500 شركة في هذا القطاع في الهند.

كما توجد أكثر من 500 شركة في قطاع التكنولوجيا المتطورة في بنغالور، حيث تعمل في ميادين إنتاج أجهزة الحاسوب وبرمجياته. كما عملت العديد من كبرى الشركات المتعددة الجنسيات في ميدان البرمجيات على تأسيس فروع لها في بنغالور، مثلها كمثل شركات التكنولوجيا المتطورة الهندية. كما باتت هنالك العديد من الشركات الصغيرة المتعددة الجنسيات والناشئة في هذه المدينة. حيث تعتبر هذه المدينة بمثابة مركز للابتكارات والتطوير. من جهة أخرى، فيتضمن جزء كبير من العمل في مجال البرمجيات تنفيذ العديد من المشاريع، بما في ذلك مجموعة من البرمجيات المستخدمة داخل وخارج المنطقة. علاوة على ذلك، فقد نشأت موجة أخرى من التطور في مجالات البحث والتطوير، والابتكار والملكية الفكرية، لا سيما في الميادين التكنولوجية التي تربط ما بين الولايات المتحدة والهند.

أما على الصعيد المحلي ؛ فهنالك العديد من الأسواق الضخمة والتي باتت تشهد نمواً في مختلف القطاعات، كالاتصالات المتنقلة، حيث تسجل الهند اشتراكات شهرية جديدة وبمعدل ثابت يبلغ 8 ملايين اشتراكاً. من جهة أخرى، فقد لوحظ حدوث تغير في المعاهد الأكاديمية، حيث لوحظ وجود جيل جديد من الطلاب من ذوي التوجه الفكري والعالمي غير المسبوق. كما نشأ عامل نمو جديد في أواخر فترة التسعينيات في ميدان خدمات تكنولوجيا المعلومات في الهند، ألا وهو قطاع يعتمد على الخدمات التي تقدمها تكنولوجيا المعلومات. كما يشير هذا المصطلح إلى استعانة العمليات التجارية بمصادر خارجية والاتصال بمراكز الخدمات.

كما يوجد العديد من الشباب المتعلمين والناطقين باللغة الإنجليزية في الهند ممن يعملون في ميدان تقديم الخدمات عن بعد – الأمر الذي أصبح ممكناً من خلال تكنولوجيا الاتصالات منخفضة التكلفة – وذلك لكل من العملاء في مناطق الولايات المتحدة وأوروبا، وفي مجالات متنوعة كتجهيز طلبات بطاقات الائتمان، وإدارة الموارد البشرية، ومراكز الاتصال لعمليات المبيعات، والتسويق الهاتفي، وخدمة العملاء.

وتتمتع بنغالور بالعديد من مكامن القوة كمركز لتكنولوجيا المعلومات، حيث يتضمن ذلك انتشار مهارات التكلم باللغة الإنجليزية، ووجود أعداد كبيرة من العمال الفنيين من ذوي الأجور المنخفضة، والخبرة في إدارة مشاريع البرمجيات العالمية والخدمات، والعلاقات التي تربطها بالهنود خارج البلاد من المختصين في صناعة البرمجيات في منطقة كاليفورنيا. علاوة على ذلك، فقد تم تيسير نشوء مدينة بنغالور كمركز لتكنولوجيا المعلومات من خلال وجود قطاع واسع للتكنولوجيا الصناعية والذي تديره البلاد (لا سيما في قطاع الملاحة الجوية)، كما من خلال مجموعة من معاهد البحوث الرائدة (كالمعهد الهندي للعلوم)، إلى جانب طائفة واسعة من القوى العاملة على قدر كبير من الكفاءة.

من جهة أخرى، فقد تم إجراء المقارنة ما بين هذه المدينة وصروح صناعة الحاسوب والبرمجيات في أبرز المواقع العالمية؛ كما في كامبريدج في مدينة لندن، هلسنكي في فنلندة، وتل أبيب في إسرائيل، وسنغافورة، وحزام سين – تشو تايبيه في مقاطعة تايوان الصينية. كما تتسم هذه المدن بالعديد من عوامل النجاح المشتركة: انخفاض الضرائب، ورأس المال الاستثماري، واتباع أسلوب المجازفة لبدء المشاريع، وشبكات الأعمال، والهياكل الأساسية المادية، وتطور السكان المحليين في قطاع تكنولوجيا المعلومات، والمختبرات المحلية، ووجود أسواق محلية جيدة، ومهارات التواصل، وتوفير الأنشطة والمؤسسات للمجموعات ذات الاهتمام في هذا القطاع، والموقع المشترك للشركات ضمن مراحل مختلفة، والهياكل التنظيمية المرنة، والخدمات القانونية / خدمات المحاسبة، وعمليات الاندماج وتوظيف القوى العاملة التي تتمتع بالمهارات والملكية الفكرية، والمعاهد المحلية في الميادين الأكاديمية وميادين البحث، والشراكات التجارية ما بين المؤسسات الأكاديمية وهذا القطاع، ووجود سياسة حكومية ناشطة من خلال البحث عن مصادر التمويل والمساعدة في إقراض المؤسسات التجارية الصغيرة، وسرعة النشاط التجاري، ووجود النماذج المثالية، ومهارات الابتكار، وأصحاب مجموعات المشاريع، وجهات التسويق، والمدراء.

كما تضمن تقرير الأمم المتحدة للتنمية البشرية والذي صدر مؤخراً تصنيفاً لمدينة بنغالور باعتبارها المدينة الوحيدة ضمن المدن العشرة الأبرز في ميدان الابتكار التكنولوجي والتي تقع في إحدى البلدان النامية. بيد أنه وبالرغم من اكتساب هذه المدينة لتصنيف رفيع كمركز تكنولوجي رئيسي؛ إلا أنها تواجه العديد من التحديات والعقبات، بما في ذلك ضعف الهياكل الأساسية، والفجوة الرقمية الواسعة، والبيروقراطية الحكومية، ووجود بضعة معاهد تعليمية عليا، والإنفاق المتدني لشركات تكنولوجيا المعلومات على عمليات البحث والتطوير، والاستنزاف الكبير للموظفين، لا سيما على مستوى قادة فرق العمل. من جهة أخرى، فقد شهدت الانقسامات الثقافية نمواً ما بين السكان المحليين والأجانب، بما في ذلك الهنود غير المقيمين من الخارج، وممن تدفقوا إلى هذا القطاع التكنولوجي المتطور. (كما تمت إعادة تسمية المدينة عام 2007 لكي تصبح مدينة «بنغالورو» وذلك بغية عكس مسألة تحرك اللغة المحلية، بيد أنه لا يزال اسم بنغالور الاسم الشائع).

وبذلك، تواجه الطموحات العالمية لمدينة بنغالور أشكال تهديد تتمثل في انهيار بنيتها الأساسية، وذلك بحسب ما أشار إليه المحللون وحتى المواطنون العاديون. علاوة على ذلك، تشهد المدينة في يومنا هذا نشوء المباني المرتفعة، حيث يشير ذلك إلى الطفرة العقارية التي شهدتها المدينة وتوسع آفاق تكنولوجيا المعلومات، بيد أن هنالك العديد من المباني والتي تعاني من عدم كفاية إمدادات المياه والكهرباء، فضلاً عن عدم كفاية الطرق. كما تقوم العديد من الشركات باستخدام المولدات الكهربائية لتعويض الانقطاع الحاصل في التيار الكهربائي.

كما أشارت دراسة من إعداد مصرف التنمية الآسيوي إلى أنه ومن ضمن المدن الهندية التي تتجاوز كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة؛ تعد مدينة بنغالور ثاني أسرع هذه المدن نمواً على الصعيد السكاني، حيث تشهد نمواً سكانياً بنسبة 2.8 بالمائة سنوياً. كما تتضمن الدراسة توقعاً بزيادة سكان المدينة من 6 ملايين نسمة في الوقت الحالي إلى 10 ملايين نسمة عام 2020. أما بالمقارنة مع المدن الأخرى في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، والتي تتجاوز كثافتها السكانية 5 ملايين نسمة؛ فقد تم تصنيف بنغالور في المرتبة الثامنة على صعيد النمو السكاني. (حيث تتصدر مدينة داكا قائمة مدن آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، بنسبة نمو تبلغ 3.8 بالمائة).

وقد سعت حكومات الولايات إلى إضفاء سمة «مناطق العواصم» على مدينة بنغالور بغية التصدي للقضايا المرتبطة بعملية التوسع السريع للمدينة، مما يؤهلها للحصول على المزيد من الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة المركزية. علاوة على ذلك، فقد تم إنشاء صندوق منفصل لتطوير البنية الأساسية للمدينة، حيث لا يقتصر الهدف من ذلك على استقطاب المزيد من الاستثمارات، بل لتجاوز حالة الازدحام الناجمة عن حركة المرور أيضاً. كما تتضمن المشاريع المقبلة في المدينة كلاً من مشروع مترو السكك الحديدية، والطريق السريع في بنغالور، وإنشاء عدد من الطرق الالتفافية، بالإضافة لإنشاء عدد من الجسور والأنفاق.

المناطق الرائدة في قطاع تكنولوجيا المعلومات وتصنيفها (بمقياس يتراوح ما بين 1 – 5 درجات)

	المقدرة على إطلاق المشاريع	المهارات البشرية	رأس المال الاستثماري	العلاقات الدولية	معاهد البحوث والتنمية	الضرائب	المجموع
بريطانيا / كامبريدج	3	4	4	2	4	4	3.45
فنلندة / هلسنكي	3	4	3	3	5	3	3.45
الهند / بنغالور	4	3	2	4	2	2	3.05
مقاطعة تايوان الصينية / سين – تشو تايبيه	4	4	4	5	5	5	4.35

ملحوظات:

[1] Ofori-Amoah, 2007.
[2] UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2006.
[3] Veni 2005.
[4] Thanh, 2006.
[5] Pantelic, 2000.
[6] UN DESA, 2006.
[7] Census of India, 1991.
[8] UNFPA, 2007.
[9] Zhu 2004.
[10] ECLAC 2007
[11] South African Cities Network, 2006.
[12] Kasarda & Crenshaw, 1991
[13] Ibid.
[14] Urban primacy exists where the largest city has a size that exceeds the expected size under the rank-size rule. In an ideal system of cities, there is a lognormal frequency distribution by size, which forms a rank-size distribution. There are several ways to measure "urban primacy". Some define it as a ratio of twice or three times the population size of the second-largest city. Others use the ratio of twice the size of the combined second and third-largest cities. In this Report, primate cities are considered as concentrations of more than 20 per cent of the country's urban population.
[15] The sample comprised 37 cities in Africa, 57 cities in Latin America and the Caribbean and 151 cities in Asia.
[16] A maximum of 10 cities experiencing the fastest population growth per category of city size were selected in each country, using a matrix with various possible reasons for population growth. Based on the results and frequencies of different factors, a table was prepared with the most frequent three factors: 1) administrative change; 2) economic reasons separated into three indicators: a) designation of economic zone; b) investments in infrastructure; c) service sector development; and 3) improvements in quality of life. For each city, only one factor was taken into account (i.e., designation of economic zone) despite the fact that in reality, more than one factor contributes to city growth (designation of economic zone plus infrastructure investments). In combination with economic reasons, quality of life was not selected as a main reason for growth. Some cities with fast growth were not included in the analysis, either because they were not clear enough or not confirmed. This method should be considered as a preliminary qualitative approach to city growth analysis. The sources of information were consultation with experts in cities or regions, advice from ECLAC and ESCAP professionals in the area, UN-HABITAT programme managers in a number of countries, two special advisers for China and India, city council web sites, specialized articles, national statistical web sites, and the like.
[17] Some academicians argue that coastal areas, and particularly port cities, are no longer playing the same determinant role as in the past in the economic development of cities. However, leading thinkers note that the core coastal region has a mere 10 per cent of the world's population but produces at least 35 per cent of the world gross national project. See Gallup, Sachs & Mellinger, 1998.
[18] In this sense, it is interesting to note that countries located in disadvantageous geographic areas, such as landlocked nations, are in typically poor, with the exception of a handful of countries in Western Europe that are deeply integrated into the regional European market and connected by different transport means. See Gallup, Sachs & Mellinger, 1998.
[19] Urban growth in Gaborone is also explained by the reclassification of traditional villages and urban towns as "urban villages". This administrative process is a key factor in urban growth. The share of "urban villages" in the urban population has increased from 10 per cent in 1981 to 60 per cent in 2001. Botswana, Central Statistics Office, website accessed in November 2007.
[20] Changwon, 2005.
[21] Shenzhen's economy grew also at the fast rate of 16.3 per cent. China Statistical Yearbook 2002-2006, National Bureau of Statistics of China – 2002-2006 editions.
[22] National Bureau of Statistics of China (2002 - 2006), China Statistical Yearbook 2002 - 2006, Beijing.
[23] Hu & Yueng, 1992.
[24] East Coast Development, South Coast Development, and West Coast Development.
[25] From 1983 to 2000, annual growth in maquiladora employment and exports averaged almost 14 per cent and 21 per cent, respectively. At about 1.3 million workers, maquiladora employment represented 29 per cent of Mexico's manufacturing jobs in 2000, up from slightly more than 7 per cent in 1983. Vargas, 2001.
[26] Except the city of Chihuahua, which grew at 2 per cent.
[27] Antipolis, 2002.
[28] Henry, 2004.
[29] Olds & Yeung, 2004.
[30] South African Cities Network, 2006.
[31] Harvey, 1989.
[32] World Bank, 2004b.
[33] A 1 per cent increase in the stock of infrastructure is associated with a 1 per cent increase in GDP. World Bank, 2004.
[34] Balk, McGranahan & Anderson, forthcoming.
[35] Small-sized cities concentrated 18.6 per cent of foreign direct investment in 1990, and most of these cities (95 per cent) are located in the Eastern region. Moreover, foreign investment from Hong Kong is mainly located in rural settlements of the Pearl River Delta that will contribute to the rapid rural urbanization of this area. China Urban Statistical Yearbook, 1991.
[36] Department of the Interior and Local Government, the Philippines, UN-HABITAT & UNDP, 2007.
[37] Kennedy, 2007.
[38] Bazoglu, 2007.
[39] The city enjoys the best quality of life, with 17 square metres of parks per resident compared to the national average of 5 sq. m. http://duns100.dundb.co.il/companies.
[40] This assessment included criteria such as incidence of theft and murder, number of hospital beds, length of life expectancy, cleanliness of roads and public open spaces, and competitiveness of the economy. Bacolod, 2007.
[41] Davao city, 2007.
[42] Quote by Lim Byoung-Soo, Assistant Ministry of Culture and Tourism.
[43] The People's Government of Lu'an, n.d.
[44] Zhu, 2003.
[45] Lu'an City remained at county level until September 1999, when the Lu'an Prefecture was removed and the City of Lu'an was promoted to the prefecture level. The former area of the county level Lu'an City was divided into two parts and became Jin'an and Yu'an districts of the prefecture level Lu'an City. In March of 2000, Lu'an City was put under the direct administration of Anhui Provincial Government. The People's Government of Lu'an, n.d.

1.4

المدن المنكمشة

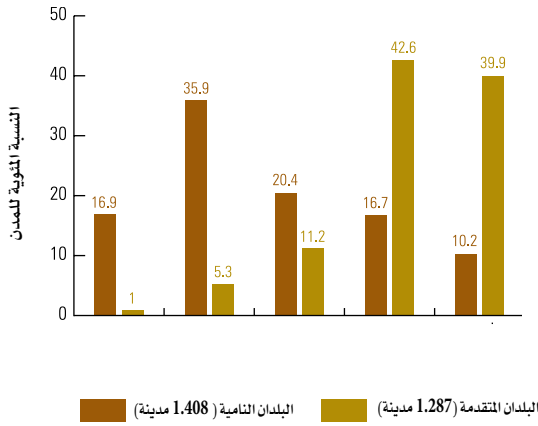
إن تاريخ المدن لا يعزى بشكل حصري للنمو الحضري، حيث يوجد منظور طويل الأمد حول التغيرات الديموغرافية والاقتصادية، لا سيما في العالم المتقدم، والذي يشير إلى أن المدن قد شهدت على مر التاريخ دورات من الازدهار والإفلاس ، وفي بعض المناطق، تؤدي حالات الانخفاض أو الانكماش السكاني إلى إحداث تغييرات دائمة في هياكل المدن.

كما يمكن للمدن أن تشهد توسعاً أو انكماشاً على صعيد كل من الحجم والأهمية، كما تعتمد معدلات نموها أو انحدارها على طائفة من العوامل التاريخية، والاقتصادية، والسياسية، والديموغرافية. بيد أنه وبالرغم من وجود بعض المدن التي تشهد معدلات نمو أسرع من غيرها، إلا أن الافتراض المنتشر على نطاق واسع بأن ظاهرة التحضر العالمي المتزايدة تعني حدوث النمو في كافة المدن يعد افتراضاً مغلوطاً، ولا سيما في المناطق المتقدمة، حيث توجد العديد من المدن التي تشهد في الواقع انكماشاً في الحجم.

من جهة أخرى، وعلى الرغم من اعتبار النمو الحضري البطيء أو السلبي ظاهرة سائدة في العالم المتقدم، إلا أنها تحدث أيضاً في البلدان النامية. كما تشير دراسة تحليلية لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) والتي تضمنت ألفاً و408 مدينة[1] في العالم النامي إلى وجود 143 مدينة في العالم النامي، أي ما نسبته 10.2 بالمائة، من ضمن هذه العينة، والتي شهدت انخفاضاً في الكثافة السكانية (أي أنها سجلت معدلات نمو سلبية) ما بين الأعوام 1990 و2000. بيد أن النمو الحضري المتسارع أو المتصاعد لا يزال بمثابة المعيار السائد في غالبية مناطق العالم النامي، كما توجد أكثر من نصف المدن التي تضمنتها العينة (53 بالمائة) والتي شهدت معدلات نمو متصاعدة منذ فترة التسعينيات،[2] فقد شهدت 17 بالمائة معدلات نمو متصاعدة بنسبة تتجاوز 4 بالمائة، في حين سجلت 36 بالمائة من المدن معدلات نمو متسارعة بنسبة تتراوح ما بين 2 و4 بالمائة سنوياً.

ولربما يكون من المفارقات هنا وجود بعض المدن في العالم النامي التي تشهد انكماشاً خلال فترة النمو الحضري السريع. كما يرتبط اتجاه النمو السلبي بشكل كبير بالمدن في أمريكا الشمالية وأوروبا، حيث ارتفع عدد المدن المنكمشة بشكل أسرع خلال السنوات الخمسين الماضية بالمقارنة مع عدد المدن التي شهدت توسعاً. وفي الولايات المتحدة فقط، عانت 39 مدينة من نقص في السكان، في حين شهدت كل من المملكة المتحدة وألمانيا وإيطاليا انكماشاً في الحجم في 49، و48، و34 مدينة بها على التوالي، خلال الأعوام 1990 و2000. علاوة على ذلك، فقد تمت ملاحظة اتجاه آخر في الآونة الأخيرة والذي تمثل في زيادة عدد المدن التي تعاني من خسارة سكانية في دول الاتحاد السوفييتي السابق، حيث شهدت نحو 100 مدينة روسية معدلات نمو سلبية في فترة التسعينيات، في حين سجلت 40

الشكل رقم 1.4.1 نسبة المدن التي تشهد معدلات نمو متصاعدة، متسارعة، معتدلة، أو سلبية في كل من العالم النامي والمتقدم في فترة التسعينيات.



المرجع: برنامج الموئل، المرصد الحضري العالمي، 2008

تم استخلاص البيانات من التقارير الديمغرافية السنوية لشعبة الإحصاءات في منظمة الأمم المتحدة، الأعوام 1990–2005، وشعبة السكان في منظمة الأمم المتحدة، آفاق التحضر العالمي، 2005

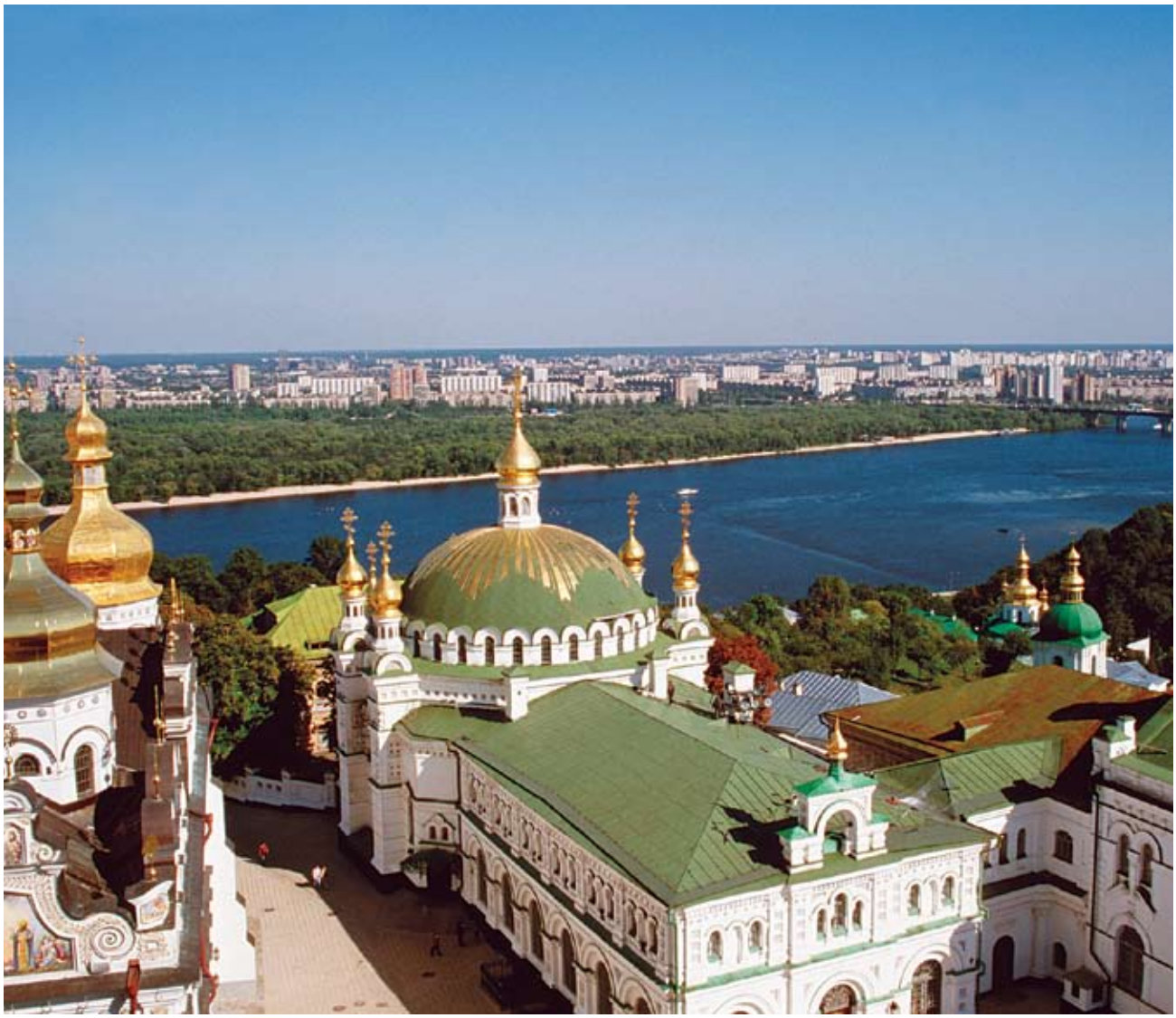
الجدول رقم 1.4.1 المدن المنكمشة في العالم النامي (1990-2000)

المنطقة	عدد المدن التي تشهد انخفاضاً في الكثافة السكانية (1990- 2000)	الخسارة السكانية (بالملايين) الأعوام (1990 - 2000)
إفريقيا	11	0.37
منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي	46	2.8
آسيا	86	9.7
الصين	50	6.8
الهند	16	0.7
المجموع	143	13

المرجع: برنامج الموئل، المرصد الحضري العالمي 2008

تم استخلاص البيانات من التقارير الديمغرافية السنوية الصادرة عن شعبة الإحصاءات في منظمة الأمم المتحدة، لأعوام متعددة 1985 – 2004.

ملحوظة : تشير البيانات إلى المدن التي تتجاوز كثافتها السكانية 100 ألف نسمة والتي تشهد انكماشاً سكانياً حقيقياً، بحيث لا يقتصر الأمر على تباطؤ معدلات النمو الحضري



مدينة كييف، أوكرانيا: تعاني العديد من المدن في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من خسارة في الكثافة السكانية

مدينة أوكرانية خسارة سكانية.

بيد أن ظاهرة الانكماش السكاني في مدن العالم النامي تعد ظاهرة جديدة نسبياً، حيث تعد نمطاً ناشئاً على عكس ما هو سائد في العالم المتقدم. كما أن الخسارة السكانية قد تكون تمهيداً لنمط حضري جديد والذي بدأ بالظهور في العالم النامي، بدليل واقع خسارة 143 مدينة لنحو 13 مليون نسمة ما بين الأعوام 1990 إلى 2000. كما حدثت أكثر من نصف هذه الخسارة (6.8 ملايين نسمة) في المدن الصينية، في حين حدثت نحو 16 بالمائة منها (2.1 مليون نسمة) في دول آسيوية أخرى. أما في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي، فقد بلغ مجمل الخسارة السكانية ما بين الأعوام 1990 و2000 نحو 2.8 ملايين نسمة، في حين بلغت 370.000 ألف نسمة في إفريقيا.[3]

ويمكن تفسير المفارقة المتمثلة في تقلص المدن في المناطق التي تعد معدلات النمو الحضري مرتفعة بها بصورة عامة بمجموعة من العوامل المختلفة. كما تبدأ المدن في بعض الحالات بخسارة سكانها لدى بداية عملها كمدن رئيسية، في حين قد تفقد مدن أخرى سكانها بسبب هجرتهم إلى مدن أكثر حيوية تعمل على توفير المزيد من الفرص واجتذاب المزيد من السكان . علاوة على ذلك، فقد يساهم تدهور الأحوال المعيشية والانحدار الحضري أيضاً في الخسارة السكانية وذلك في ظل بحث السكان عن فرص في مدن أخرى تقدم نوعية حياة أفضل. كما توجد بعض البلدان حيث تبدأ النواة الأساسية للمدينة المنحدرة بالانكماش أو بالانفصال الاقتصادي عن المدن ذاتية الخدمات والتي نشأت حولها – وهي ظاهرة تعرف بما يسمى "إفراغ مركز المدينة" أو "The Doughnut Effect". كما شهدت العاصمة الإندونيسية جاكارتا معدلات نمو سنوي بنسبة 0.7 بالمائة ما بين الأعوام 1995 و2003، في حين شهدت مناطق الضواحي زيادة كبيرة في الكثافة السكانية. فعلى سبيل المثال، شهدت المدينة المجاورة لجاكارتا معدل نمو هائل بنسبة 13.2 بالمائة سنوياً خلال الفترة ذاتها. كما استقطبت البيئات المعيشية الأفضل الأفراد ممن يمتلكون إمكانات مالية كافية، بالإضافة للوظائف والطاقة، مما مكنهم من الانتقال من المدينة إلى الجيوب السكنية الأخرى، كما انتقل الفقراء في مدينة جاكارتا في الوقت ذاته إلى المناطق الهامشية بغية إفساح المجال للتوسع الحاصل في القطاع الرسمي في وسط المدينة.[4]

كما تتضح ظاهرة مماثلة أيضاً في مدينة سيؤول، والتي تحولت من

مدينة صغيرة وعاصمة غير معروفة لكوريا الجنوبية إلى إحدى أكبر المدن كثافة في العالم، كما بدأت هذه المدينة بتسجيل معدلات نمو سلبية بنسبة 0.7- بالمائة سنوياً خلال فترة التسعينيات. من جهة أخرى، فقد جاء هذا التحول في سياق التحضر المكثف في المناطق الفرعية والزحف العمراني نحو مقاطعة جيونغجي المجاورة، والتي استقبلت ما نسبته 64 بالمائة من المهاجرين من مدينة سيؤول عام 2005. [5] (الشكل رقم 1.4.3) أما في مدن أخرى، كما في مدينة شنغهاي في الصين؛ فتعد عمليات الهجرة الداخلية سبباً لنسبة كبيرة من نمو المدينة، وذلك في ظل انخفاض مستويات الزيادة السكانية الطبيعية منذ عام 1995. كما ترتبط معدلات النمو الحضري السريع في جزء من الصين بمعدلات نمو حضري بطيئة أو سلبية في أجزاء أخرى من الدولة. بيد أن هذا الارتباط لا يعد النتيجة الوحيدة للتغيرات والتحركات السكانية،حيث أنه يرتبط في العديد من الأحيان بمعدلات متفاوتة من التنمية الإقليمية.

ومن الأهمية بمكان إيجاد فهم حول المدن التي تشهد طفرة كبيرة من حيث النمو الاقتصادي والديموغرافي، وأي المدن التي تشهد انكماشاً اقتصادياً وسكانياً، وذلك بغية تحقيق أقصى المكاسب، وإنشاء أو نقل الاستثمارات والفرص، والتخطيط لتحقيق التنمية الإقليمية الأكثر استدامة وتوازناً. كما أن تحديد المدن، أو أجزاء المدن، ومناطق العواصم، والمناطق التي لا تشهد نمواً – أو تلك التي تعاني من خسارة سكانية – يعد أمراً هاماً بالنسبة لصانعي السياسات ومخططي المدن، ممن يحتاجون إلى بيانات دقيقة لتوقع الاتجاهات، كما لتصميم سياسات التعافي وإعادة التفكير في الإستراتيجيات بغية إيجاد المزيد من الفرص للمدن ومنع الهجرة المفرطة إلى الخارج. [6]

بيد أن ظاهرتي النمو والانكماش لا تعدان ظاهرتين مختلفتين، حيث تعدان وجهان لعملة واحدة في ميدان التغيير الحضري. [7] كما أن وجود الأدلة حول كيفية إحداث هذين الاتجاهين المزدوجين لتغيير في المناطق الحضرية يمكن أن يساعد في تغيير التفكير عما هو شائع بأن كافة المدن تشهد نمواً في ظل ظاهرة التحضر العالمي والتحول نحو فهم التدابير اللازمة لتحسين نوعية الحياة في كافة المدن. [8] من جهة أخرى، فتتطلب عمليات تخطيط المدن والتخطيط الإقليمي وجود أساليب وتقنيات جديدة للاستجابة للتنمية الحضرية، وإدارة عمليات التوسع والنمو، كما أنها تتطلب وجود أساليب وتقنيات جديدة للاستجابة لحالات الانكماش والهجرة إلى الخارج. كما ينبغي إيجاد ربط ما بين "عمليات التخطيط الذكي للنمو" مع "عمليات التخطيط الذكي للانكماش" إذا ما كان الهدف تحقيق تنمية حضرية وإقليمية أكثر انسجاماً.

ويمكن اعتبار ظاهرة الانكماش السكاني في المناطق الحضرية على أنها إشارة لعصر جديد في تاريخ بعض المدن، حيث تطرح أولى الدوافع لكافة عمليات التحضر الشاملة والمتسارعة طريقاً نحو المزيد من العمليات المعقدة، والمتناقضة والخفية. [9]

وعادة ما يرتبط انكماش المدن بالفشل الاقتصادي والسياسي، كما كانت هنالك العديد من المدن الأوروبية والتي لم ترغب في الاعتراف بتقلص حجمها. [10] كما يتمثل الافتراض الرئيسي هنا بأن الأفراد الخارجين من المدن لا يدعمونها ويعرضون عن خدماتها، حيث يطلقون الأحكام على نوعية الحياة في المدن التي يتركونها. كما يعد هذا الافتراض حقيقياً إلى حد ما: حيث أنه عادة ما يعزى تقلص حجم المدن لأسباب اقتصادية، وفي غالبية المدن المتقلصة؛ تعد معدلات البطالة مرتفعة فضلاً عن عدم استغلال الفرص التجارية أو عدم توفرها. [11]

بيد أنه وعلى الرغم من ذلك، إلا أن التقلص يحدث أيضاً في المناطق الحضرية التي تشهد ازدهاراً، كما ترتبط الأسباب في بعض الحالات بتدهور البيئة الحضرية، وتراجع مستوى المدن الداخلية والامتداد العمراني إلى المناطق الحضرية الفرعية. كما يتمثل الواقع في يومنا هذا بأنه لا توجد أية حماية من الخسارة السكانية حتى في المراكز الحضرية الكبيرة، حيث تعد هذه المناطق مهددة أيضاً بفعل بعض المظاهر الحضرية والبيئية الناجمة عن الانكماش الاقتصادي والسكاني، مثل التخلي عن المناطق السكنية والمناطق الصناعية القديمة، واستهلاك البنية الأساسية، وتدهور المناطق الداخلية في المدن، من بين جملة أمور أخرى.

لقد أدت أعوام الصراع والحرب الأهلية في أفغانستان إلى هجر المناطق السكنية والتجارية في المدن،كما في مدينة كابول

التخطيط لتحقيق معدلات النمو في ظل توقع حدوث حالات الانكماش

تتطلب آلية إيقاف الهجرة الخارجية من المدن أن ينظر واضعو السياسات والمخططين الحضريين فيما هو آتٍ:

- تتطلب عملية إدارة المدن المنكمشة وجود مهارات وإستراتيجيات مبتكرة بغية "إبقاء الأفراد" أو احتواء هجرة السكان.
- التصميم والاستخدام المرن للأصول (كالبنية الأساسية الصناعية، والمباني التجارية، والبنية الأساسية المائية، والصرف الصحي، والكهرباء، والأراضي الصناعية) والتي تعمل على تسهيل تحويلها لاستخدامات جديدة عند الضرورة.
- برامج الربط والتشبيك الإقليمي والتي تساعد السياسات العامة التعاونية في تغيير المناطق الحضرية.
- الشراكات العامة الخاصة والتي تتيح المجال للابتكار، والتجديد والتكيف مع القواعد المالية للمدن.
- عمليات نقل المعارف والتنويع الاقتصادي والتي تساعد المناطق في الانتقال من الأنشطة الاقتصادية التي عفا عليها الزمن نحو أعمال تجارية جديدة ومصادر إيرادات جديدة.
- ضرورة تيسير السياسات الحضرية لعمليات التخطيط للآثار البيئية للعمليات الصناعية خلال مراحل انحدار المدن، وبغية إدارة الموروث البيئي للأنشطة الصناعية.
- تعد القضايا البيئية المحيطة بالإرث البيئي للمدن المنكمشة ظاهرة عالمية؛ حيث ينبغي أن يكون المخططين وصانعي السياسات على علم بالتغيرات البيئية التي تؤدي إلى الانكماش (كالجفاف، والتغير المناخي)، فضلاً عن ضرورة معرفتهم بالأساليب التي تؤدي بها حالة الانكماش إلى إحداث تغيرات بيئية (صناعات التعدين والصناعات الثقيلة).

المدن المنكمشة في العالم النامي

لقد كان هنالك نحو 100 مليون نسمة يعيشون في المدن التي تشهد انكماشاً في الكثافة السكانية في عام 2000، وهو ما يمثل 8.3 بالمائة من إجمالي سكان المدن في البلدان النامية. كما حدثت نصف معدلات الخسارة السكانية في المدن الكبيرة والتي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 1 و5 ملايين نسمة، في حين حدثت نحو ربع هذه الخسارة في المدن المتوسطة والتي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 500 ألف و مليون نسمة. بيد أن هذه المدن لا تشهد فقط انخفاضاً هائلاً في عدد سكانها، بل أنها تشهد انخفاضاً في ألأسس الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء.

وتعد المدن الآسيوية الأكثر تأثراً بالانخفاض السكاني، حيث أنها تشكل نحو 60 بالمائة من إجمالي المدن المنكمشة في العالم النامي. كما توجد غالبية هذه المدن في الصين، كما تشكل المدن الهندية نحو 20 بالمائة منها. كما أن المدن التي تشهد انخفاضاً سكانياً في كلتا الدولتين تختلفان من حيث الحجم: ففي الصين، تحدث أشكال الانكماش في المدن المتوسطة والكبيرة، في حين أنها عادة ما تحدث في المراكز الحضرية الصغيرة في الهند. من جهة أخرى، تكون الخسارة السكانية موسمية في بعض المدن، حيث أنه عادة ما يرتبط ذلك بمواسم الزراعة أو الحصاد. علاوة على ذلك، يتمكن العديد من المهاجرين من الأرياف من العثور على فرص عمل مؤقتة في المدن، حيث يعودون إلى قراهم أو مدنهم الصغيرة في موسم الحصاد، وفي هذه الحالات، تشهد أحجام كل من الكثافة السكانية الحضرية والريفية حالات نمو أو انكماش، حيث يتوقف ذلك على الوقت من السنة كما على المواسم.

كما شهدت المدن في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي تباطؤاً ملحوظاً في أواخر الثمانينيات – حيث تم تسجيل هذا الاتجاه بإسهاب كبير. بيد أن الاعتراف بواقع الخسارة السكانية في المنطقة لا يزال غائباً، وذلك باستثناء بعض الدراسات التي تحدد مظاهر الزحف العمراني وزيادة الحركة العمرانية في المناطق الثانوية بمثابة أسباب لظاهرة الانخفاض السكاني في مناطق محددة في المدن. علاوة على ذلك، فتشير التحليلات التي أعدها برنامج الموئل إلى حدوث الخسارة السكانية في نحو 46 مدينة في المنطقة خلال فترة التسعينيات، وتحديداً في كل من البرازيل، والمكسيك، وفنزويلا.

أما في المدن الإفريقية، فعادة ما تكون علامات الانخفاض غير جديرة بالذكر. كما توجد بعض المناطق الحضرية والتي تعاني من معدلات بطيئة للنمو أو من خسارة سكانية. كما تقتصر هذه الظاهرة بشكل أساسي على المناطق والمدن الصغيرة. كما كشفت تحليلات برنامج الموئل حول النمو الحضري ما بين الأعوام 1990 و2000 إلى وجود 10 مدن صغيرة من أصل 11 مدينة إفريقية شهدت انخفاضاً سكانياً.[12] من جهة أخرى، فهنالك بعض المدن التي شهدت خسارة سكانية نتيجة للحروب، أو الكوارث، أو النزاعات الأهلية. بيد أن هذه الخسارة السكانية قد كانت في غالبية الحالات تمثل عملية انتقالية. كما قدمت أحدث الدراسات بشأن عمليات الهجرة والتحضر في إفريقيا أدلة تشير إلى وجود اتجاهات جديدة من الهجرة العكسية بالعودة من المناطق الحضرية إلى مناطق الأرياف، والتي قد يكون لها تأثير على الانخفاض السكاني في المستقبل. كما تتضح هذه الاتجاهات بشكل أكبر في الأنظمة الاقتصادية التي تزدهر مرة واحدة كما في منطقة ساحل العاج، والكاميرون، وزمبابوي، والتي يبدو بأنها قد تأثرت بشكل بالغ بارتفاع التكاليف المعيشية في المناطق الحضرية، والبطالة، والتكلفة المنخفضة نسبياً للغذاء، والتعليم، والسكن في مناطق الأرياف.[13] أما في العديد من الدول الإفريقية، فعادة ما تكون الهجرة إلى المدن مؤقتة، حيث أنه عادة ما يحتفظ العديد من المهاجرين بجذورهم الريفية حتى خلال عملهم في المدن. كما يفسر ذلك أيضاً سبب وجود غالبية الأسر التي تعيلها النساء في إفريقيا في مناطق الأرياف، وذلك في ظل ميول الذكور إلى الهجرة للمدن، مخلفين زوجاتهم وأطفالهم ورائهم.[14]

سبب تقلص وانكماش بعض المدن في العالم النامي

يطرح التحليل الذي أعده برنامج الموئل حول 143 مدينة تشهد انخفاضاً سكانياً في العالم النامي لمحة أولية عامة حول الأسباب الكامنة وراء هذه التغييرات، والتي يمكن تصنيفها ضمن أربعة أنواع:[15]

تحضر المناطق الثانوية ونمو المدن النووية. وتنطوي هذه العملية على النمو السريع والمنتظم للمناطق المتاخمة للمدن، بينما تشهد نواة المدن تباطؤاً في النمو، أو أنها تبقى ثابتة أو تبدأ بالانخفاض. كما ترتبط عمليات تحضر المناطق الثانوية بالمزيد من الزحف العمراني بدلاً من الارتباط بالانخفاض الحضري. بيد أن التحرك السكاني خارج حدود المدينة لا يعني بالضرورة انتقال السكان إلى المناطق المحيطة بالمدن والبلديات أو إلى الأرياف، حيث قد يكون انتقالهم إلى المدن المجاورة وذات الهياكل الإدارية والسياسية المختلفة عنها. كما توجد العديد من المدن النووية سابقاً في العالم النامي والتي باتت متعددة المراكز بشكل أكبر، حيث يتم تطوير المناطق الحضرية

بنوى خاصة بها، بالإضافة لتطوير مراكز توظيف وغير ذلك من خصائص المدينة المستقلة. كما تشهد هذه المناطق الحضرية المتاخمة توسعاً سكانياً، والذي عادة ما يكون على حساب المدينة الأصلية والتي تشهد انخفاضاً سكانياً، والذي عادة ما يكون مرتبطاً بتدني الأنشطة الاقتصادية والفرص. أما في حالات أخرى، فيثير النمو الاقتصادي إحداث تغييرات في استخدام الأراضي والذي يتم تحفيزه من خلال المشاريع التجارية التي تؤدي إلى تضخيم قيم الأراضي في بعض أنحاء من المدينة، وينتهي المطاف بهذه العملية في انتقال السكان من الفقراء ومن ذوي الدخل المتوسط إلى مدن مجاورة، مما يؤدي بالتالي إلى انخفاض عدد السكان في المدينة الأصلية.

من جهة أخرى، فإن الهجرة من وسط المدن الرئيسية إلى الضواحي والمدن المجاورة يعمل على توليد معدلات نمو وانخفاض في الوقت ذاته، حيث تعرف هذه العملية بما يسمى "إفراغ وسط المدينة" "The Doughnut Effect". علاوة على ذلك، فعادة ما يبدأ هذا النوع من الزحف إلى خارج حدود المدينة من خلال انتقال الأسر ذات الدخل المرتفع أو المتوسط من داخل المدن إلى مدن مجاورة أقل اكتظاظاً والتي تتمتع بسبل أفضل للراحة.

بيد أن الامتداد الحضري لا يعمل دائماً على نشوء ضواحي حضرية ذات كثافة سكانية منخفضة أو توليد نواة حضرية جديدة. كما شهدت مدينة لاباز في بوليفيا على سبيل المثال خسارة سكانية بلغت في المتوسط 10.000 آلاف نسمة سنوياً ما بين الأعوام 1989 و 2003، ممن انتقلوا إلى منطقة إيل آلتو المجاورة، وذلك بسبب عدم وجود مساكن مناسبة من حيث التكلفة في منطقة العاصمة، فضلاً عن الصعوبات الناجمة عن توسعة المدينة التي تقع في منطقة حوض صغير ومنحدر. علاوة على ذلك، فتجدر الإشارة إلى أن السكان ممن انتقلوا من المدينة قد كانوا من الفئات الفقيرة. كما تشير التوقعات إلى احتمالية استمرار هذا الانكماش في لاباز، حيث باتت المدينة تشهد متوسط نمو سلبي بنسبة 1.1- بالمائة تقريباً منذ فترة التسعينيات.

وتشير الدراسات التي يتم إعدادها حول أنماط التحضر في العالم النامي إلى أن آليات الامتداد الحضري، والزحف العمراني في المناطق الثانوية، ونمو المدن النووية سوف يبقى مستمراً في ظل عولمة الأنماط الاستهلاكية والتي تعمل على إيجاد المزيد من التجانس في مدن الجنوب. من جهة أخرى، فسوف يتفاقم هذا الاتجاه جراء أشكال التحسين التي تطرأ على تكنولوجيا قطاع النقل والبنية الأساسية، فضلاً عن التطوير الحاصل في أنماط السلوك والتي تؤثر بصورة جذرية على عمليات التوزيع السكاني في مختلف المدن.

تشهد العديد من المدن في العالم النامي والتي كانت أحادية النواة في السابق تعدداً متزايداً لمراكزها، حيث تشهد تطوير نوى حضرية في مناطق وسط المدن، فضلاً عن إنشاء مراكز التوظيف وغيرها من خصائص المدن المستقلة

الانحدار الاقتصادي

تشهد العديد من المدن انخفاضاً شديداً في قواعدها الاقتصادية والاجتماعية، والتي تعد مرتبطة بأزمة هيكلية واسعة النطاق. بيد أن هنالك مدناً أخرى والتي تتأثر بالنكسات الاقتصادية طويلة الأمد أو بالافتقار لقوى الدفع الاقتصادية. كما فقدت هذه المدن أو أنها باتت تفقد في الوقت الحالي أعداداً كبيرة من السكان نتيجة للتغيرات الاقتصادية. علاوة على ذلك، فقد شهدت مدينتا بيكالونغان وتيغال في إندونيسيا معدلات نمو سلبية بنسبة 1.3- بالمائة و 2.2- بالمائة سنوياً ما بين الأعوام 1995 إلى 2003، الأمر الذي يعزى إلى تدني مستوى الصناعات، حيث هاجرت الأيدي العاملة في كلتا الحالتين إلى المدن المجاورة الأكبر، ألا وهي؛ سيمارانغ وجاكارتا.

ويتم تحفيز الانخفاض السكاني في معظم الحالات بسبب الصناعات القديمة والانخفاض التدريجي بالصناعات القائمة على معمل واحد، وذلك كما يتضح في المدن الصغيرة في منطقة لينهاريس في البرازيل، وفاليرا في فنزويلا، حيث انخفضت أعداد السكان بنسبة 2 بالمائة خلال فترة التسعينيات نتيجة لانخفاض مستوى الصناعات الزراعية الرئيسية. علاوة على ذلك، فيمكن تفسير الانخفاض السكاني الكبير الذي شهدته مدينة أوريزابا في المكسيك نتيجة لإغلاق مصنع القرميد، والصعوبات التي واجهت عملية تنشيط الاقتصاد من خلال الصناعات الجديدة، حيث كان هنالك انخفاضاً في المتوسط السنوي للسكان بما يزيد عن 100.000 ألف نسمة بنسبة نمو سنوي بلغت 6.5- بالمائة منذ عام 1990 وحتى عام 2000. وبالمثل، فقد تأثرت مدينتا فوكسن وكيوان في الصين بالعمليات المفرطة للتعدين والتي تسببت في الهجرة الداخلية إلى مدن أخرى، حيث خسرت المدن نتيجة لذلك ما نسبته 1.7 بالمائة و1 بالمائة من سكانها على التوالي. كما كان هنالك انخفاضاً اقتصادياً حاداً جراء صناعة تعدين النحاس في مدينة موفوليرا في زامبيا في أواخر فترة الثمانينيات والتسعينيات، حيث شهدت المدينة انخفاضاً سكانياً أيضاً في نفس العقد، كما يعزى الانخفاض السكاني في المدينة بشكل كبير إلى الاستثمارات التي عملت على إيقاف الإنتاج وتقليص المعونات الاجتماعية التي يتم توفيرها لعمال المناجم مما انعكس على مستوى الرفاه المعيشي.

ويمكن أن يؤدي الانخفاض الاقتصادي في إحدى المدن إلى ازدهار مدينة أخرى، كما لانتقال الاستثمارات في البنية الأساسية ما بين المناطق والمدن. كما كان الحال كذلك في مدينة ساو كايتانو، والتي تشكل جزءاً من منطقة مترو ساوباولو في البرازيل. كما انتفعت المدينة، والتي تم اختيارها كأحد أقطاب التنمية الصناعية من قبل الحكومة الاتحادية، من عمليات تطوير البنية الأساسية والتنمية الصناعية التي نفذتها الحكومة خلال النصف الثاني من القرن الحادي والعشرين، بيد أنها قد تأثرت بصورة سلبية بإنشاء طريق سريع جديد في مقاطعة سان برناندو المجاورة، وبانتقال عدد كبير من الأعمال التجارية إلى منطقة صناعية جديدة تقع على طول الطريق السريع في فترة التسعينيات. من جهة أخرى، فقد كان للتدهور الاقتصادي الناجم أثراً مدمراً على مدينة ساو كايتانو على صعيد التدهور العمراني، والمشكلات الاجتماعية، والخسارة السكانية، وذلك في ظل تسجيل المدينة لمعدلات نمو سلبية بنسبة 3.4- بالمائة خلال هذه الفترة.

وقد تمت ملاحظة خسارة مماثلة للحيوية الاقتصادية، وتدني مستوى الاستثمارات وارتفاع معدلات البطالة في المدينة وما يقابلها في الوقت ذاته من التنمية والازدهار في منطقة مجاورة أو أي من المدن المنافسة في المنطقة كما في بارا مانسا في البرازيل، وميناء كوتزاكوالكوس، ومدينتي تامبيكو وتوريون في المكسيك، حيث شهدت هذه المناطق خسارة سكانية بلغت – 2.1 بالمائة، و–6.5 بالمائة، و–3 بالمائة في كل منها على التوالي خلال فترة التسعينيات. كما يتم تحفيز ظاهرة التدهور الحضري في هذه المدن ومدن أخرى من خلال خسارة فرص العمل، مما يؤدي إلى حدوث عمليات نزوح جماعية لكل من السكان من ذوي الدخل المرتفع أو المنخفض على حد سواء، الأمر الذي يخلف المدن والمناطق بمستويات منخفضة على صعيد فرص العمل والقاعدة المالية. بيد أن هنالك الكثير من الحالات حيث لا يمكن فصل الانحدار – والتجديد المحتمل – للمدن عن السياقات الإقليمية الأوسع نطاقاً. علاوة على ذلك، فعادة ما تتركز المدن التي تشهد

حزام ناقل يعمل على إفراغ الصخور المتكسرة من منطقة مفتوحة في أحد مناجم النحاس في زامبيا ، كما أدت التركزات المرتفعة لثاني أكسيد الكبريت والمنبعثة من عمليات الصهر والتلوث المستمر للمياه الذي تحدثه إلى خسارة مدينة مدفوليرا لسكانها.

انحداراً في المناطق المماثلة لهذا الحال، حيث يمكن توضيح ذلك من خلال الانحدار الذي ألم بمجموعة من أربع مدن لاستخراج الفحم والواقعة في منطقة جبل تاييك في كوريا الجنوبية، (والتي تتضمن كلاً من تاييك، جيونغسن، سيامشيوك، و يونغول). كما أن استيراد النفط والفحم الأقل تكلفة من الأسواق العالمية وترشيد السياسات البيئية ما بين الأعوام 1988 و1993 قد أدى إلى الإغلاق الواسع لمناجم الفحم، الأمر الذي انعكس على جميع أنحاء مقاطعة جانجون، والتي تعرضت لخسارة سكانية بنسبة 11 بالمائة ما بين الأعوام 1985 و2002. [16]

الانحدار الانتقائي

إن الانحدار الاقتصادي وخسارة فرص العمل تعد وبدون أدنى شك الأسباب الرئيسية للانكماش في المناطق الحضرية. كما توجد هنالك عوامل أخرى والتي تعد ذات صلة وثيقة بالانحدار الديموغرافي في المدن، مثل: القرارات السياسية والمرتبطة بتغير حالة المدينة وانخفاض الاستثمارات، وترسيخ البيئات الحضرية سيئة النوعية، حيث أدت هذه العوامل إلى حدوث انحدار انتقائي في بعض المدن.

أما مدينة كونغاسامبا في الكاميرون، فقد سجلت انخفاضاً سكانياً بنسبة 1.3- بالمائة سنوياً ما بين الأعوام 1986 و1998، الأمر الذي يعزى بصورة رئيسية إلى خسارتها التدريجية للأهمية السياسية على مدى العقود الثلاثة الأخيرة، حيث انعكس ذلك بصورة سلبية على الاستثمارات، فضلاً عن خفض الدعم السياسي والاقتصادي من كل من المقاطعة والحكومة المركزية. كما تفاقمت الهجرة خارج المدينة من خلال الصعوبات الناشئة في إيجاد قدر كاف من البنية الأساسية والمرافق العامة المناسبة، وتحويل الطريق السريع والأنشطة الاقتصادية ذات الصلة. من جهة أخرى، فإن الأشكال الأخرى من أشكال التمييز الاجتماعي والاقتصادي، وما يرتبط بها من النزاعات المحلية وزيادة حدة التوتر تفسر وبشكل جزئي الانخفاض السكاني الحاصل في بعض المدن، بما في ذلك مدينة أمبون في إندونيسيا، والتي سجلت خسارة سكانية بمتوسط –1.3 بالمائة، وفي المدن الفنزويلية؛ غاريناس وكاتيا لامار، واللتان سجلتا خسارة سكانية بمتوسط –1.2 بالمائة و–1.9 بالمائة سنوياً.

في حين توجد مدن أخرى والتي تعزى خسارتها السكانية إلى وجود مشاكل بيئية خطيرة، والتي تتداخل مع عوامل اقتصادية واجتماعية أخرى. كما يعد الحال كذلك في مدينة سينغرولاي الهندية على سبيل المثال، والتي تعد العاصمة المولدة للطاقة في الدولة. كما يوجد في المدينة 7 مناجم للفحم و11 محطة حرارية، من جهة أخرى، فقد تم نقل العديد من سكان المدينة لدى إنشاء الحكومة لسد ومحطات توليد للطاقة في المناطق المجاورة، حيث تم اكتشاف مستويات عالية وسامة من الزئبق. كما شهدت المدينة نتيجة لذلك معدلات نمو سلبية، وذلك بمتوسط –1.3 بالمائة خلال الأعوام 1990 و2000. من جهة أخرى، فثمة حالة مماثلة في مدينة ميناتيتلان في المكسيك، والتي شهدت انكماشاً سكانياً بوتيرة سنوية بلغت –2.6 بالمائة ما بين الأعوام 1990 و2000، وذلك نتيجة للانحدار المحلي والتلوث المصاحب لعمليات التنقيب عن النفط. وبالمثل، فقد شهدت مدينة موفوليرا في زامبيا خسارة سكانية تعزى للتركيز الكبير لثاني أكسيد الكبريت والمنبعث من عمليات الانصهار والتلوث المستمر للمياه والناجم عن المناجم، بالإضافة إلى وجود مشكلات سياسية واقتصادية في المدينة.

إعادة تصنيف المدن

تشهد مدن العالم النامي نمواً ناتجاً عن الزيادة الطبيعية، وعمليات الهجرة وإعادة تصنيف المناطق الريفية باعتبارها مراكز حضرية. كما تتم إعادة ترسيم حدود المدينة من خلال عمليات إعادة التصنيف، حيث يتم إلغاء القرى وإنشاء المدن. أما في السنوات الأخيرة، فقد باتت آلية ضم المناطق المحيطة بالمدن إليها أحد أهم العوامل المحددة لكل من النمو الحضري والتحضر.

بيد أن العكس يمكن أن يحدث أيضاً في بعض الحالات: حيث يمكن أن يؤدي اعتماد قواعد إدارية جديدة ومصطلحات جديدة للمستوطنات إلى حدوث انكماش في المناطق الحضرية، حيث يعزى ذلك ببساطة إلى ترسيم الحدود. من جهة أخرى، وفي ظل انقسام المدن إلى مناطق حضرية إدارية أصغر، فلا بد من حدوث انكماش في مساحاتها وأعداد سكانها. كما حدث ذلك في عدة مدن صينية بما في ذلك مدن تشاوزو، يانشينغ، جينغمين، بينغسيانغ، ويولين غوانسكي، حيث انتقلت من مستوى المنطقة الإدارية التي تتجاوز كثافتها السكانية المليون نسمة إلى مدن على مستوى المقاطعات بحيث تصل كثافتها السكانية قرابة النصف مليون نسمة. كما توجد مدن صينية متوسطة اخرى والتي تتراوح كثافتها السكانية ما بين 500.000 ألف نسمة و مليون نسمة، حيث تم تقسيمها إلى وحدات إدارية حضرية جديدة، مما أدى إلى حدوث خسارة سكانية من 9 إلى 1 بالمائة، ولا سيما في مدن هويان، وجينشينغ، وكوينغيانغ، ويانجيانغ، وكويجينغ، ودي يانغ، وهوايها. أما في حالات أخرى، فإن إنشاء مناطق سياسة جديدة أو بلديات بالقرب من المدينة يعمل على تحفيز الخسارة السكانية في المدينة القائمة، وذلك كما حصل في مدينة Nova Iguacu في البرازيل، والتي سجلت انخفاضاً سكانياً بنسبة 6.2- بالمائة لدى إنشاء بلديات بيلفورد روكسو، وكويريمادوس، وجابيري، وميسكيتا في مطلع فترة التسعينيات.

هل يعد انكماش المناطق الحضرية اتجاهاً مستقبلياً؟

في ظل احتدام النقاش حول الآثار المترتبة على تقلص المدن في كل من أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية وأوروبا الوسطى، إلا أن هذه القضية لا تزال غير واضحة المعالم في العالم النامي. من جهة أخرى،فلا يوجد إلى حد الآن أي طرح معقول لقضية انكماش المدن في الدول النامية من خلال الأبحاث الدولية المقارنة وذلك على الرغم من الصلات الموجودة ما بين مظاهر النمو والانخفاض السكاني في المناطق الحضرية. كما يطرح هذا التقرير نظرة أولية على نطاق عملية الانكماش في العالم النامي، فضلاً عن طرح بعض من الأسباب المختلفة لذلك، مما يؤدي إلى إيجاد نموذج أولي يهدف إلى تحقيق فهم أفضل لهذه الظاهرة.

أما في الوقت الحالي، فمن الصعوبة بمكان التنبؤ حيال ما إذا كان هذا

مبنى مهجور في مدينة فيلادلفيا، الولايات المتحدة الأمريكية: حيث أنه عادة ما يؤدي الضعف الاقتصادي إلى خسارة سكانية في المدن

عمليات إعادة تجديد المناطق الحضرية تضبط الانخفاض السكاني في المدن الأوروبية

لقد نجحت بلدية **Leinefelde-Worbis** في ألمانيا الشرقية السابقة لدى معالجتها للمشكلات التي تواجهها المدن المتقلصة من خلال اتباع نهج مبتكر وشمولي لإعادة تجديد المناطق الحضرية. كما تم تحديث البيئة المعيشية بشكل كبير، وذلك في ظل هدم الأصول السكنية الضعيفة وتجديد أكثر من **2.500** وحدة سكنية وفقاً لأحدث المعايير البيئية. كما أثمر هذا المشروع عن إعادة تنشيط الاقتصاد فضلاً عن عكس اتجاهات الانخفاض السكاني.

كما يهدف مشروع **"ZukunftsWerkStadt"** إلى تحقيق التنمية الحضرية المستدامة في سياق التغيرات الهائلة التي حدثت في ألمانيا الشرقية في أعقاب توحيدها مع ألمانيا الغربية. من جهة أخرى، فقد سعى البرنامج إلى تحقيق تحسين كبير في الظروف المعيشية، والبنية الأساسية في المناطق الحضرية، والبيئة الحضرية، إلى جانب إيجاد فرص العمل، وتعزيز الفرص السكنية الجاذبة والتي يمكن تحمل تكاليفها في ظل أسواق سكنية متنوعة ومتوازنة، وتحسين مستوى الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، وتشجيع الحياة المجتمعية النشطة.

وقد كانت آلية إيجاد فرص العمل أحد الجوانب الرئيسية في هذا النهج، تماماً كتنشيط البنية الأساسية المادية والاجتماعية على حد سواء. علاوة على ذلك، فقد أسفر تحسين الظروف المعيشية ونهوض الاقتصاد المحلي عن إيجاد قاعدة للاستقرار الاجتماعي والمالي. من جهة أخرى، فقد تحولت المدينة إلى منطقة جاذبة للمهاجرين كما عملت على تشجيع السكان للبقاء بها وذلك بفضل الخدمات العامة والبنية الأساسية عالية الجودة، بما في ذلك إمكانية الوصول إلى المدارس الجيدة، ووجود نظام نقل فاعل ومناسب، بالإضافة إلى وجود المرافق الرياضية والترفيهية. كما أدى نهج العمل المتكامل للبلدية مع شركاء من القطاع الخاص إلى إيجاد الظروف اللازمة لإنشاء الاستثمارات الخاصة والمستدامة في المدينة، بالإضافة لاستقطاب البيئة الحضرية الجديدة للمزيد من السكان الجدد.

كما تم إعداد طائفة من الخيارات بغية التعامل مع مختلف المشاكل السكنية التي تواجهها البلدية، حيث عمل العديد من سكان هذه المدينة الصغيرة، والتي لا تتجاوز كثافتها السكانية عشرين ألف نسمة، على الانتقال إلى مناطق أكثر ازدهاراً في ألمانيا، وذلك في ظل ارتفاع مستويات البطالة في هذه المنطقة. من جهة أخرى، فقد شكلت المساكن التي خلفها أولئك السكان ورائهم الجزء الأكبر من المخزون السكني في المنطقة، حيث كانت تتسم هذه الوحدات السكنية بالنوعية المتدنية. من جهة أخرى، فقد كانت هنالك منافسة معمارية لكافة المشاريع الرئيسية كما تم تطبيق معايير بيئية عالية المستوى، سواء كان ذلك للمشاريع الجديدة المنشأة، أو لعمليات هدم أو تجديد الجزء الفائض من الشقق.

المرجع: مؤسسة المباني والإسكان الاجتماعي ، 2008

الاتجاه نحو الانحدار في المناطق الحضرية في العالم النامي سوف يبقى مستمراً في المستقبل. كما يمكن أن يمثل هذا التقلص ظاهرة أوسع نطاقاً حول دورة الحياة الحضرية والتي تنشأ في الوقت الحالي فقط. علاوة على ذلك، فإن المعدلات المنخفضة للخصوبة وما يصاحبها من تغيرات في تدفقات الهجرة من مناطق الأرياف إلى المدن قد تساهم في حدوث الانخفاض السكاني في بعض المدن والعواصم. أما من المنظور العمراني، فتتسم المدن المتقلصة بأنها مواقع شاغرة أو مواقع تم التخلي عنها، وبمثابة منازل مهجورة أو فارغة، فضلاً عن اعتبارها بنية أساسية مهدرة وأحياء سكنية مضمحلة. كما يمكن السيطرة على هذه الظاهرة من خلال الإستراتيجيات التي تعمل على تعزيز القوة والحيوية الاقتصادية للمدن، ومن خلال تنويع الأنشطة الاقتصادية بغية جذب الأفراد والشعب.

ملحوظات:

[1] The rationale for choosing this sample of cities is explained in Chapter 1.2.
[2] Calculations based on years for which data exists.
[3] Data on the decline of population in the city refers to the entire city or a part of the city in a metropolitan region.
[4] Indonesia's Urban Studies, 2007 and Rustiadi & Panuju, n.d.
[5] National Statistics Office South Korea, 2005.
[6] Refer to various documents of the Shrinking Cities Association.
[7] Martinez Fernandez & Chung-Tong, 2007.
[8] Ibid.
[9] Sitar & Sverdlov.
[10] In the last five years, the situation has changed significantly. The term "shrinkage" has become common across Europe. Today, for instance, innumerable activities and events in Germany deal with the shrinkage issue. Refer to Thorsten, 2006.
[11] Delken, 2007.
[12] Yet, data in this region is quite questionable not only because of the lack of consistent definitions and problems of city boundaries that are common to other regions, but also because of the structural weakness of the statistical systems.
[13] Beauchemin & Bocquier, 2004.
[14] UN-HABITAT, 2006a.
[15] Wiechmann Thorsten suggests a typology based on four types: suburbanization, industrial transformation, selective collapses, and political strategies. Refer to the Thorsten, 2006.
[16] Shin, 2006.

الجزء الثاني

02

الانسجام الاجتماعي

تتجلى مظاهر الثراء والفقر جنباً إلى جنب في العديد من المدن: حيث أنه عادة ما تقع الأحياء السكنية الثرية، وذات التوصيل الجيد بالخدمات، على مقربة من الأحياء الفقيرة التي تقع داخل المدن أو في المناطق المتاخمة لها، حيث تفتقر هذه الأحياء للخدمات الأساسية فضلاً عن افتقار سكانها للمأوى المناسب. علاوة على ذلك، فلا يمكن لأية مدينة من أن تتسم بالانسجام لدى تمتع بعض الفئات التي تقطنها بتركز الموارد والفرص،وذلك في ظل معاناة وحرمان فئات أخرى منها. من جهة أخرى، فإن الفوارق في مستويات الدخل وأشكال الحرمان من المأوى والتي تشهدها المدن لا تعمل فقط على تهديد ظاهرة انسجام المدن؛ بل أنها تعمل أيضاً على تهديد الانسجام بين مختلف البلدان، حيث تؤدي هذه المظاهر إلى توليد الانقسامات والشروخ الاجتماعية والسياسية داخل المجتمعات، مما يؤدي إلى إشعال فتيل الاضطرابات الاجتماعية.

ويطرح الجزء الثاني من التقرير نتائج أولية لتحليل عالمي للفوارق في مستويات الدخل والاستهلاك على مستوى المدن، وقد خلص هذا التحليل إلى ارتفاع معدلات الفوارق في العالم النامي، لا سيما في بلدان أمريكا اللاتينية، والبلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى. علاوة على ذلك، فلا زالت هنالك بعض المدن التي تشهد ارتفاعاً متواصلاً لهذه المعدلات.كما يبحث الجزء الثاني في مستويات الحرمان من المأوى في مدن مختلفة، حيث خلصت نتائج هذا البحث إلى عدم تعرض سكان الأحياء الفقيرة كافة للمعاناة ذاتها على صعيد درجة أو حدة الحرمان، بالإضافة إلى عدم اعتبار جميع الأحياء الفقيرة بأنها متجانسة أو متشابهة. كما تم إيجاد تباين كبير بين أشكال الفوارق والحرمان بين مختلف المناطق والبلدان، حيث أن اختلاف معدلات الفوارق الاجتماعية ومعدلات التهميش من شأنه الانعكاس على عمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية لكل من المدن والمناطق.

رسم فني إيحائي ◀

2.1

ما سبب أهمية عدم المساواة في المناطق الحضرية؟

لقد شهد العالم خلال العقود القليلة الماضية زيادة في مظاهر التفاوت في مستويات الدخل، كما تم تسجيل معدلات متصاعدة من التفاوت في النصف الأخير من القرن العشرين في جميع المناطق في كل من البلدان النامية والمتقدمة.كما انخفضت نسبة الاستهلاك القومي للخمس الأشد فقراً في مناطق العالم النامي من 4.6 بالمائة إلى 3.9 بالمائة ما بين الأعوام 1990 و 2004. أما في الأنظمة الاقتصادية ذات النمو المرتفع في شرق آسيا؛ وتحديداً في الصين وفيتنام، فقد كان هنالك ارتفاعاً مطرداً في معدلات التفاوت منذ أواخر فترة الثمانينيات. من جهة أخرى، فقد ارتفعت معدلات التفاوت في البلدان ذات الدخل المنخفض أيضاً كما في بنغلادش، ونيبال، وسريلانكا، فضلاً عن تسجيلها في البلدان متوسطة الدخل كما في الأرجنتين. أما على الصعيد الإقليمي، فقد سجلت كل من إفريقيا وأمريكا اللاتينية أعلى معدلات التفاوت على مستوى العالم، وذلك في ظل وجود العديد من البلدان والمدن والتي شهدت اتساعاً في الفجوة ما بين الشرائح الثرية وتلك الفقيرة. كما يشكل الخمس الأشد فقراً في كلتا المنطقتين ما نسبته 3 بالمائة من معدل الاستهلاك القومي.[1]

بيد أنه وعلى الرغم من وجود الفوارق الاجتماعية والاقتصادية في كل مجتمع، وفي ظل استمرار وجود أشكال التفاوت النسبي – والتي تعتمد على مجموعة من العوامل، بما في ذلك الثروات الطبيعية، والمعايير الثقافية، والقدرات الفردية، وما شابه ذلك– إلا أن المجتمعات لم تكن قادرة على تحمل أشكال التفاوت الحاد على مر الزمن. كما أن الدرجة الفعلية للتفاوت لا تعد المعيار الهام في غالبية الأحيان، بل التصورات المتعلقة بها، حيث أنه ولدى اعتبار الأفراد بأن أشكال التفاوت هذه تعد ثمرة للعمليات غير المنصفة والتوزيع غير العادل للفرص؛ فمن غير المرجح بأن يعبروا عن تقبلهم لها كما لو كانت نتيجة للاختلافات في الجهود الفردية.[2] علاوة على ذلك، فعادة ما تعمل هذه التصورات على تهيئة الظروف التي يمكن من خلالها نشوء الاضطرابات الاجتماعية أو النزاعات، وذلك في ظل وجود صلة تربط ما بين إجمالي مظاهر التفاوت والأنظمة غير المنصفة والتي تؤدي إلى نشوء ظاهرة الفقر، وعرقلة حركة التطور واستثناء الغالبية من الأفراد. من جهة أخرى، فإن مظاهر التفاوت لا تعد على الدوام العامل الذي يؤدي إلى إشعال فتيل الاضطرابات، حيث تعتمد الأخيرة على توقعات الأفراد. علاوة على ذلك، فيرجح انخراط الأفراد والمجموعات في أحداث العنف أو العمل على نشوء الاضطرابات الاجتماعية في حال شعورهم بوجود فجوة بين ما يملكون وبين ما يعتقدون بأنهم يستحقون الحصول عليه.

وتتخذ مظاهر التفاوت أشكالاً مختلفة، والتي تتراوح بين مستويات مختلفة من القدرات البشرية والفرص، والمشاركة في الحياة السياسية، ومعدلات الاستهلاك، ومستويات الدخل، والتفاوت في مستويات المعيشة ومعدلات توفير الموارد، والخدمات الأساسية والمرافق.[3] كما أنه وبالرغم من استمرار الأسباب التقليدية للتفاوت – كالعزل المكاني، وعدم المساواة في فرص الحصول على التعليم، وضبط الموارد وأسواق العمل– إلا أن هنالك أسباباً جديدة لعدم المساواة، كالتفاوت في فرص الحصول على حلول ومهارات تكنولوجيا الاتصال، وذلك من ضمن جملة من الأمور الأخرى. من جهة أخرى، فقد أدى « العزل الرقمي» على سبيل المثال إلى تفاقم أشكال التفاوت في مناطق جنوب الصحراء الكبرى مما أدى إلى المزيد من حالات التهميش للمنطقة في ظل عولمة الاقتصاد.[4]

كما أنه لا يمكن الزعم بانسجام أي مجتمع في حال حرمان نسبة كبيرة من سكانه من الاحتياجات الأساسية وتمتع البعض الآخر بالثراء. من جهة أخرى، فلا يمكن لأية مدينة أن تتسم بالانسجام في ظل تركز وتوفر الموارد والفرص لدى بعض الفئات وحرمان فئات أخرى منها. علاوة على ذلك، فإن التفاوت في مستويات الدخل لا يعمل فقط على تهديد معيار الانسجام في المدن؛ بل أنه يعرض انسجام واستقرار البلدان إلى الخطر، حيث أنه يعمل على توليد انقسامات اجتماعية وسياسية ضمن المجتمع، الأمر الذي يعمل على تهديده كما على نشوء اضطرابات اجتماعية أو صراعات تامة. كما يواجه التماسك الاجتماعي تحدياً في كثير من أنحاء العالم جراء الاستقطاب المفرط لمستويات توزيع الدخل والثراء، كما أن مطالب تضييق الفجوة الاجتماعية تمثل في الواقع مطالب لتحقيق الدمج والحراك الاجتماعي، وتوفير الفرص المتساوية، وبعبارة أخرى، فإنها تمثل مطالب تحقيق الكرامة الإنسانية.

المساواة مقابل الإنصاف

يشير مصطلح «المساواة» إلى التمتع بمستوى مماثل وإمكانية الحصول على الموارد والفرص في جميع مناحي الحياة، بما في ذلك الدخل. بيد أن التوزيع المتساوي للدخل أو للموارد قد لا يكون أمراً مرغوباً أو ممكناً على الدوام، وذلك لدى انخفاض مستويات الدخل بصورة عامة أو عندما لا يسفر التوزيع المتساوي عن نتائج التنمية المرجوة أو تحقيق حوافز النمو. من جهة أخرى، فإن مصطلح «الإنصاف»، أو توزيع الفرص كالمساواة في فرص الحصول على الرعاية الصحية والتعليم بشكل عادل ومنصف، يعتبر استجابة أكثر ملائمة للأشكال المتزايدة من التفاوت ما بين المجتمعات في جميع أنحاء العالم. كما يرتبط الإنصاف بتحسين مستوى توزيع الفرص بحيث يمكن للفئات المحرومة الاستفادة من نسبة أكبر من الموارد العامة بشكل أفضل من بقية السكان إلى حين تمكنهم من مواكبة غيرهم، الأمر الذي يمكنهم فيما بعد من المشاركة بشكل أكبر وعلى قدم المساواة في مجمل الموارد. بيد أنه قد يصعب قياس مستوى الإنصاف، ولأغراض إعداد هذا التقرير؛ فقد تم استخدام معايير الدخل وإمكانية الحصول على المأوى كمؤشرات للإنصاف. كما تستند الحلول المقترحة في هذا التقرير للحد من أوجه عدم المساواة على مفهوم الإنصاف.

قياس التفاوت في مستويات الدخل على مستوى المدن

يمثل معامل جيني أداة قياس فاعلة لإيجاد فهم لحال المدن على صعيد توزيع الدخل أو الاستهلاك. كما أنه يمثل أداة القياس الأكثر انتشاراً واستخداماً لتحديد مدى انحراف توزيع الدخل أو الاستهلاك بين الأفراد أو الأسر عن مستوى التوزيع المتساوي تماماً. كما تتضمن أدوات القياس الأخرى الأقل استخداماً كلاً من مؤشر الانحراف المعياري لقياس التشتت، والذي يعرض متوسط الدخل أو الاستهلاك لما نسبته 10 بالمائة من الفئات الأكثر ثراء من السكان مقسوماً على نظيره للفئات الأكثر فقراً، ونسبة متوسط الدخل أو الاستهلاك للفئات الأكثر فقراً، ومؤشر Theil. بيد أنه قد تم استخدام معامل جيني في هذا التقرير، حيث تم استنباط البيانات حول توزيع الدخل والاستهلاك بشكل رئيسي من الدراسات الإحصائية والمسوحات الوطنية للأسر.

كما تشير قيمة الصفر بحسب معامل جيني إلى وجود مساواة كاملة وتامة، في حين يشير المعامل 1 إلى وجود حالة تامة من عدم المساواة. وبذلك، تشير القيم الأعلى إلى وجود مستويات أعلى من عدم المساواة، بيد أن استجابة المعيار إلى ظروف معينة يعد أمراً معقداً. وبشكل عام، فإن المدن والبلدان التي سجلت قيم معامل جيني تتراوح ما بين 0.2 و 0.39 تعتبر من المدن والبلدان التي تتمتع بتوزيع متساوٍ نسبياً للموارد، حيث أنها عادة ما تتمتع بمظاهر الاستقرار الاجتماعي ومعدلات مرتفعة من التنمية الاقتصادية. أما قيمة معامل جيني بنسبة 0.4 فإنها تشير إلى توزيع غير متساوٍ للدخل والاستهلاك، حيث أنه يمثل عقبة ينبغي على البلدان والمدن معالجتها باعتبارها مسألة ملحة. علاوة على ذلك، وبالنسبة للمدن والبلدان التي سجلت قيم معامل جيني بنسبة 0.6 أو أكثر، فإنها تعاني من مستويات مرتفعة للغاية من عدم المساواة والتي تعد نتيجة لعدم كفاية أداء أسواق العمل، وبطء الأنظمة الاقتصادية، أو نتيجة وجود مشاكل هيكلية في توزيع الثروة أو الإخفاق المؤسسي، الأمر الذي يعرض هذه المناطق إلى خطر عدم الاستقرار.

بيد أنه لا ينبغي الخلط هنا ما بين معدلات عدم المساواة ومستويات الفقر، حيث أنه وبالرغم من تطابق الفقر مع درجات محددة من الحرمان، إلا أن معايير قياس عدم المساواة تغطي التوزيع الكامل للدخل، أو لشدة تركز الدخل.

كما أنه عادة ما يتم قياس درجة عدم المساواة في مستويات الدخل أو الاستهلاك على مستوى البلاد أو على المستوى الإقليمي، في حين توجد بضعة دراسات فقط والتي تعمل على قياس معدلات التفاوت على مستوى المدن. كما تعد النتائج المعروضة في هذا التقرير أولى النتائج المطروحة لمقارنة معدلات التفاوت ضمن عينة واسعة نسبياً من المدن في العالم النامي. كما تشير النتائج إلى أشكال التفاوت في المناطق الحضرية في 72 بلداً، حيث تم استخدام مجموعة بيانات لقيم معامل جيني في 94 مدينة من 47 بلداً، بالإضافة إلى بيانات من 68 بلداً تم جمعها على المستوى الحضري الوطني، كما من خلال بيانات من 61 مقاطعة تم جمعها على مستوى المناطق الحضرية. كما تمثل البيانات التغيرات التي طرأت في أشكال التفاوت الحضري على المستوى الوطني أو مستوى المدن خلال السنوات ما بين 1988 إلى 2004.

وعلى صعيد آخر، فقد عملت شعبة الإحصاءات والتنمية الاجتماعية التابعة للجنة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية لمنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي على جمع البيانات المتعلقة بقيم معامل جيني لمنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي لأغراض إعداد هذا التقرير، حيث تم احتساب هذه القيم من جميع المدن التي تم اختيارها باستخدام نتائج المسوحات المنزلية التي تم إعدادها ما بين الأعوام 1989 و 2006. كما تضمنت جميع هذه المسوحات نموذجاً لقياس الدخل.

أما فيما يتعلق بجمع البيانات حول قيم معامل جيني في منطقة آسيا؛ فقد عملت شعبة الرصد والبحوث التابعة لبرنامج الموئل بالتعاون مع الشعبة الإحصائية في لجنة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، حيث تم احتساب قيم معامل جيني للمدن الآسيوية والمناطق الحضرية باستخدام مصادر متنوعة، بما في ذلك المسوحات الوطنية، والتعدادات والبيانات التي أعدتها المكاتب الإحصائية الوطنية في مختلف البلدان.

بيد أنه قد كانت هنالك المزيد من الصعوبات في جمع قيم معامل جيني لكل من المدن والمناطق الحضرية الإفريقية، وذلك نظراً لعدم وجود مركز رئيسي واحد لحفظ هذه البيانات في المنطقة، كما لعدم قيام العديد من البلدان بإعداد الدراسات أو المسوحات بغية جمع المعلومات على مستوى المدن أو المستوى الحضري. من جهة أخرى، وحيثما توفرت هذه المعلومات؛ فقد عمل برنامج الموئل بالتعاون مع مختلف الشركاء، معظمهم من مكاتب الإحصاءات الوطنية، بغية الحصول على هذه البيانات وتحليلها. علاوة على ذلك، فقد تم جمع بيانات أخرى من خلال عمليات البحث التي استخدمت قيم معامل جيني والتي تم إعدادها من خلال المؤسسات الوطنية أو الدولية في مختلف البلدان. كما تم على سبيل المثال جمع بيانات قيم معامل جيني لمدن جنوب إفريقيا من خلال شبكة مدن جنوب إفريقيا، أما البيانات حول المدن والمناطق الحضرية الكينية؛ فقد تم استخلاصها من خلال دراسة حديثة للموازنات المتكاملة للأسر والتي تم نشرها مؤخراً، في حين عمل برنامج الموئل على إعداد قيم معامل جيني لكل من مدن تنزانيا وأوغندا وللمدن المحيطة بمنطقة بحيرة فكتوريا باستخدام مسوحات مظاهر الفوارق في المناطق الحضرية التي أعدها برنامج الموئل بحد ذاته.

كما يعرض الجدول المبين أدناه مؤشراً عاماً للأسباب الاجتماعية والنتائج المرتبطة بقيم مختلفة من معامل جيني. كما تجدر الإشارة هنا إلى عدم استجابة كافة المجتمعات لأشكال التفاوت بالطريقة ذاتها، حيث أنه عادة ما يكون هنالك دوراً لكل من التصورات، والمعتقدات، والأعراف الثقافية، وأساليب العمل المشتركة في تحديد المجتمعات التي تتمتع بمعدلات أعلى من « الاحتمال» لأشكال التفاوت بالمقارنة مع غيرها.

قيمة معامل جيني	معنى القيمة
0.6 أو أكثر	مستويات مرتفعة للغاية من التفاوت، حيث لا يقتصر فقط على الأفراد، بل بين فئات المجتمع (والتي يطلق عليها «التفاوت الأفقي»)، وتركز الثروة بين فئات معينة واستثناء الأغلبية، ووجود مخاطر كبيرة لنشوء الاضطرابات الاجتماعية أو الصراعات الأهلية.
0.5–0.59	مستويات مرتفعة نسبياً من عدم المساواة. مما يعكس الإخفاقات المؤسسية أو الهيكلية في توزيع الدخل.
0.45–0.49	بلوغ معدلات التفاوت مستويات مرتفعة وخطيرة للغاية، كما يمكن أن يؤدي ذلك إلى تثبيط الاستثمارات في حال لم يتم اتخاذ أي إجراء بهذا الشأن، كما سيؤدي ذلك إلى نشوء احتجاجات وأعمال شغب متفرقة. كما أنه كثيراً ما يدل ذلك على ضعف أداء أسواق العمل أو عدم كفاية الاستثمارات في الخدمات العامة وعدم تنفيذ برامج اجتماعية لصالح الفقراء.
0.40	خط الإنذار الدولي – أزمة عدم المساواة
0.3–0.39	معدلات متوسطة من عدم المساواة، مع وجود توسع اقتصادي سليم تصحبه مظاهر الاستقرار السياسي ومشاركة المجتمع المدني. بيد أن ذلك يمكن أن يعني أيضاً وجود مجتمع متجانس نسبياً – بحيث تتراوح فئات المجتمع ما بين الفئات الثرية أو الفقيرة- بحيث لا تنعكس أشكال التفاوت في مستويات الدخل.
0.25–0.29	معدلات منخفضة من عدم المساواة، وعادة ما تتسم المساواة في المجتمع بحصول الجميع على الخدمات والسلع العامة، وفي ظل الاستقرار السياسي والتماسك الاجتماعي.

المرجع: قسم أنظمة الرصدوالبحوث ، برنامج الموئل 2008

إمكانية تحقيق النمو الاقتصادي للمدن دون زيادة أشكال التفاوت

لقد كان هنالك نقاشاً حاداً خلال السنوات القليلة الماضية حيال أشكال عدم المساواة وما إذا كانت تمثل نتيجة طبيعية للنمو الاقتصادي والتنمية. ومنذ فترة الخمسينيات، أشار الاقتصاديون والباحثون (وأبرزهم W. Arthur Lewis و Simon Kuznets) إلى تكثف أوجه التفاوت خلال المراحل الأولى من تطور البلدان، حيث تصل إلى مرحلة معينة وذلك في ظل هجرة الأيدي العاملة الرخيصة في القطاع الزراعي إلى القطاع الصناعي الأعلى أجراً. من جهة أخرى، وفي ظل ارتفاع المستويات الإجمالية للدخل وفي ظل تطور البلاد، فسوف تنخفض معدلات التفاوت على المدى البعيد.[5]

وبذلك، فقد تم اعتبار أشكال التفاوت بأنها «جيدة» للنمو الاقتصادي والتنمية خلال المراحل الأولى من تطور البلدان، وذلك لدى إتاحتها لكافة الصناعات الاستفادة من الأيدي العاملة الرخيصة من أجل إعادة استثمار الأرباح. من جهة أخرى، فقد تم اعتبار تراكم رأس المال كنتيجة إيجابية لعدم المساواة وذلك نظراً لإتاحتها إنشاء الاستثمارات في القطاعات التي من شأنها العمل على الحد من الفقر وعدم المساواة على المدى الطويل. بيد أن هنالك آخرين ممن اعتبروا بأن أشكال التفاوت تعد آثاراً جانبية لمظاهر التحرير والعولمة والتي لا يمكن تفاديها.

بيد أنه قد تم الطعن بوجهات النظر والآراء التي كانت مقبولة سابقاً، حيث تشير الأدلة الأخيرة إلى عدم تحقيق فوائد النمو الاقتصادي في المجتمعات التي تشهد أقصى مستويات الفقر وعدم المساواة.كما أنه ولدى ارتفاع مستويات الفقر وعدم المساواة؛ كما هو الحال في العديد من مدن العالم النامي، فلن تنعكس منافع النمو الاقتصادي على جميع الفئات، كما أنه بإمكانها العمل على رفع مستويات الفقر في بعض البلدان. كما تشير الأدلة أيضاً إلى انتفاع فئات أكثر من منافع النمو الاقتصادي لدى حدوثه في المجتمعات التي تتمتع بالمساواة. علاوة على ذلك، فيتم « استيعاب» المنافع في المجتمعات التي تتسم بالمساواة بشكل أفضل من تلك المجتمعات التي لا تتمتع بهذه الميزة، حيث يبدو بأن الأخيرة تركز على منافع النمو الاقتصادي ضمن فئات محددة، مخلفة غالبية الفئات الأخرى ورائها.وبذلك، فقد بات هنالك جدلاً حول خفض مستويات عدم المساواة، الأمر الذي من شأنه تمكين الأفراد من الفئات الأقل ثراء أو الفئات الأدنى ضمن معيار الدخل من الاستغلال التام لقدراتهم مما يمكنهم من الإسهام في تنمية رأس المال البشري والذي سيكون بدوره ذي تأثيرات إيجابية على مجمل إنتاجية الأيدي العاملة وذي مساهمة في تسريع النمو الاقتصادي. كما يؤكد هذا الجزء من التقرير فكرة عدم اعتبار المساواة والتنمية الاقتصادية كمتغيرات متضاربة، ولكنها تشترك في علاقة حيث يتم تعزيز كل منهما. من جهة أخرى، فمن الممكن أن تشهد المدن نمواً دون حدوث المزيد من أشكال التفاوت، مما يجعلها بالتالي مناطق مليئة بالفرص لتحقيق المزيد من التنمية المتجانسة.

ومن الجدير ذكره هنا بأن العلاقة ما بين النمو الاقتصادي والتفاوت في معدلات الدخل في المناطق الحضرية لا تعد علاقة بسيطة كما أنها ليست علاقة متلازمة، حيث أنها تعتمد إلى حد كبير على عمليات التخطيط المستقبلي أو على الجهود التي تبذلها الحكومات والجهات الأخرى الفاعلة للتخفيف من آثارها. كما تشير الأدلة إلى أن ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي في العديد من المدن والبلدان لا تؤد تلقائياً إلى حدوث مستويات أعلى من التفاوت وعدم المساواة.من جهة أخرى، فقد أشارت نتائج التحليل الذي أعده برنامج الموئل حول أشكال التفاوت في المناطق الحضرية في 28 بلداً نامية [7] إلى أنه وبالرغم من وجود صلة تربط ما بين النمو الاقتصادي منذ مطلع الثمانينيات ونشوء أشكال التفاوت في مستويات الدخل في المناطق الحضرية في 43 بالمائة من البلدان، إلا أنه قد كانت هنالك 46 بالمائة من البلدان التي تمكنت من خفض معدلات التفاوت في مستويات الدخل في ظل بيئة من النمو الاقتصادي الإيجابي، وذلك استناداً إلى نتائج معامل جيني في كل بلد منها. أما في 7 بالمائة من البلدان التي تضمنتها العينة؛ فلم تكن هنالك أية تأثيرات للنمو الاقتصادي الإيجابي على مستويات التفاوت في المناطق الحضرية (انظر الشكل 2.1.1). علاوة على ذلك، فقد كانت هنالك نتائج مثيرة للاهتمام والتي انعكست على مستوى المدن. كما تشير نتائج التحليل الذي أعده برنامج الموئل والذي تضمن 94 مدينة في 47 دولة نامية إلى وجود معدلات متزايدة من التفاوت في مدن مثل بكين، وأكرا، ومابوتو، ودار السلام في ظل بيئة من النمو الاقتصادي الإيجابي، في حين بقيت معدلات التفاوت ثابتة في ظل نمو اقتصادي مرتفع في مدن أخرى كما في كيغالي وفنوم بنه، حيث لم يطرأ أي تغيير على مؤشرات معامل جيني في هذه المدن.

كما يمكن استخلاص دروس مفيدة من التجربة الماليزية في إدارة المستويات المرتفعة من النمو الاقتصادي وخفض مستويات الفقر وعدم المساواة، حيث شهدت مستويات التفاوت في معدلات الدخل الحضري في ماليزيا انخفاضاً مطرداً منذ عام 1979، وذلك على الرغم من اعتبار معدلات عدم المساواة في هذه البلاد أعلى من غيرها في العديد من البلدان الآسيوية بصورة عامة. من جهة أخرى، فقد ساعدت عملية النمو الاقتصادي السريع على خفض مستويات الفقر في المناطق الحضرية، والتي انخفضت من 18.7 بالمائة بين سكان المناطق الحضرية في عام 1979 إلى 2.4 بالمائة في عام 1997. كما تم تحقيق التخفيضات في معدلات التفاوت والفقر من خلال تنفيذ البرامج الاجتماعية لصالح الفقراء على المدى القصير والاستثمار في رأس المال البشري والبنية الأساسية، بما في ذلك تطوير المهارات والمساواة بين الجنسين على المدى الطويل.

كما ينبغي فهم التغيرات في معدلات التفاوت ضمن السياق الذي تحدث به. وكما هو مبين في الشكل رقم 2.1.2، فقد كانت هنالك نتائج مختلفة لمعدلات النمو الاقتصادي غير المتوقعة والتي تم تسجيلها في كل من الصين، والهند، وماليزيا خلال العقدين الماضيين. فعلى سبيل المثال، وبالرغم من تسجيل الهند لمعدلات نمو اقتصادي مرتفعة طوال فترة التسعينيات تقريباً، إلا أن أشكال التفاوت في المناطق الحضرية قد بقيت ثابتة بشكل أو بآخر حيث لم يكن هنالك أي انخفاض ملحوظ في معدلات الفقر. أما في الصين، فقد شهدت أشكال التفاوت في المناطق الحضرية ارتفاعاً منذ فترة التسعينيات، في حين تضاعف النصيب الفردي من إجمالي الناتج المحلي أربع مرات إلى جانب انخفاض مستويات الفقر بشكل جذري. علاوة على ذلك، فقد تم التخفيف من أشكال التفاوت في المناطق الحضرية الصينية في ضوء تمكن سكان هذه المناطق من الحصول على المعونات من الإسكان الحكومي، وإيجارات المساكن الخاصة المعدلة، كما لحصولهم على معاشات التقاعد، والرعاية الطبية المجانية، والمساعدات التعليمية والتي تعد منافع لا يمكن لسكان مناطق الأرياف الحصول عليها بسهولة. من جهة أخرى، فهنالك قضية أكثر أهمية بالنسبة للسلطات الصينية، والتي تمثلت بالفجوة في مستوى الدخل ما بين سكان مناطق الأرياف وسكان المدن: حيث تجاوز مستوى الدخل الفردي المستهلك لسكان المناطق الحضرية في عام 2003 ما نسبته ثلاثة أضعاف الدخل الفردي لسكان مناطق الأرياف، الأمر الذي جعل الصين أحد أبرز البلدان التي تتسم بأعلى مستويات التفاوت بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف على مستوى العالم.[10] أما في ماليزيا، حيث تعد معدلات التفاوت أعلى من تلك الموجودة في كل من الهند والصين؛ فقد تمكنت من خفض كل من مستويات الفقر وعدم المساواة خلال السنوات الثلاثين الماضية، الأمر الذي يعزى بشكل كبير إلى التنفيذ المنهجي للسياسات التي يتم إعدادها لصالح الفئات الفقيرة منذ فترة السبعينيات.

كما يجدر في هذه المرحلة تجاوز الصلة التي تربط ما بين معدلات النمو

كوالالمبور: شهدت مستويات التفاوت والفقر في المناطق الحضرية في ماليزيا انخفاضاً منذ فترة الثمانينيات

الاقتصادي ومعدلات التفاوت في مستويات الدخل نحو دراسة أعمق لأبرز الأنظمة الاقتصادية الناشئة والتي تشير إلى الآثار الإيجابية لرعاية النمو الاقتصادي المتسارع والتي يمكن أن تتجاوز الآثار السلبية الناشئة عن تزايد الأشكال النسبية لعدم المساواة. علاوة على ذلك، فيمكن تعظيم مجموع المكاسب التي تم تحقيقها إلى أقصى حد من خلال إعطاء الأولوية لتوفير الخدمات الأساسية للفئات ذات الدخل المنخفض.

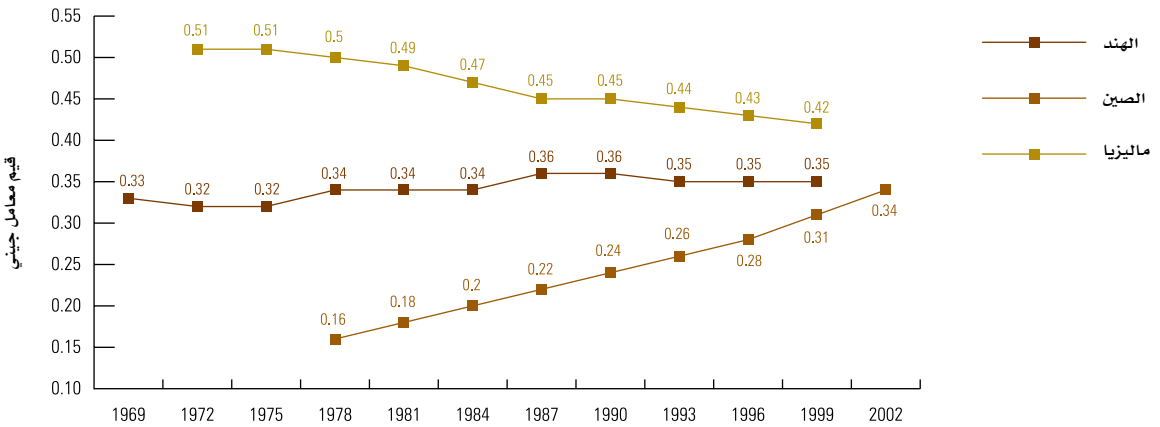
كما يمكن استخلاص دروس مفيدة من تجربة الصين والهند في هذا المجال، حيث شهدت كلاً منها معدلات نمو اقتصادي مرتفعة للغاية منذ فترة التسعينيات، وتجدر الإشارة هنا إلى أن كلتا الدولتين تعتبران مدنها بمثابة محركات للنمو الاقتصادي الموجه من خلال عمليات التصدير وتوفير الخدمات والتي يمكن من خلالها تحقيق أقصى المكاسب.[11] بيد أن النتائج المترتبة على كل من التوسع والنمو الحضري قد كانت مختلفة في كل منهما، حيث تمكنت الصين، والتي كانت تعاني من مستويات متدنية للغاية من أشكال التفاوت خلال فترتي الثمانينيات والتسعينيات، من رفع مستوى أكثر من 500 مليون نسمة من خط الفقر من أصحاب الدخل اليومي الذي لا يتجاوز دولاراً واحداً، وذلك ما بين الأعوام 1981 و 2004.[12] أما في الهند، والتي سجلت أعلى معدلات من التفاوت في تلك الفترة؛ فلم تتمكن سوى من تحسين مستوى 60 مليون نسمة فقط ورفعهم فوق خط الفقر ما بين الأعوام 1983 و 2000.[13] كما يشير هذا الأمر إلى أن البلدان التي تتمتع بأدنى أشكال التفاوت في مستويات الدخل تعد الأوفر حظاً في الحد من مستويات الفقر بالمقارنة مع البلدان التي تسجل معدلات مرتفعة نسبياً من أشكال التفاوت. علاوة على ذلك، فتشير الدراسات التحليلية التي يعدها البنك الدولي إلى أنه وفيما يتعلق بالبلدان ذات المعدلات المنخفضة من التفاوت في مستويات الدخل، فإن تحقيق نقطة مئوية واحدة من النمو في مستويات الدخل يمكن أن يؤدي إلى تحقيق 4 نقاط مئوية في الحد من مستويات الفقر بين الأفراد ممن لا يتجاوز دخلهم دولاراً واحداً يومياً. أما

الجدول رقم 2.1.1: التغير في معدلات التفاوت في المناطق الحضرية (قيم معامل جيني) والنصيب الفردي من إجمالي الناتج المحلي في بلدان محددة

	قيم معامل جيني في المناطق الحضرية						(النصيب الفردي من إجمالي الناتج المحلي (القيمة الحالية للدولار، بيانات البلدان					
البلد	العام	القيمة	العام	القيمة	التغيير السنوي %		العام	النصيب الفردي إ ن م	العام	النصيب الفردي إ ن م	التغيير السنوي %	
الجزائر*	1988	0.39	1995	0.35	-1.64%	-	1988	4110	1995	4531	1.39%	+
مصر**	1990	0.34	1997	0.39	1.78%	+	1990	2284	1997	3061	4.18%	+
المغرب**	1990	0.377	1998	0.377	0.00%		1990	2724	1998	3502	3.14%	+
بينين**	1999	0.48	2002	0.45	-1.87%	-	1999	929	2002	1046	3.95%	+
بوتسوانا *	1985	0.54	1993	0.54	0.00%		1985	2598	1993	5195	8.66%	+
ساحل العاج*	1993	0.489	1998	0.487	-0.07%	-	1993	1334	1998	1633	4.04%	+
الكاميرون*	1983	0.45	1996	0.47	0.33%	+	1983	1616	1996	1600	-0.08%	-
إثيوبيا**	1994	0.46	2000	0.43	-0.93%	-	1994	651	2000	814	3.72%	+
الصين *	1988	0.23	2002	0.32	2.36%	+	1988	1173	2002	4782	10.04%	+
بنغلادش**	1991	0.31	2000	0.37	2.01%	+	1991	1020	2000	1543	4.60%	+
نيبال*	1985	0.26	1996	0.43	4.57%	+	1985	651	1996	1138	5.08%	+
سريلانكا*	1990	0.37	2002	0.42	1.06%	+	1990	1922	2002	3739	5.55%	+
باكستان**	2000	0.32	2004	0.34	1.22%	+	2000	1880	2004	2187	3.78%	+
الهند**	1993/4	0.35	1999/2000	0.34	-0.05%	-	1994	1659	2000	2364	5.90%	+
كمبوديا**	1994	0.47	2004	0.43	-0.74%	-	1995	1253	2004	2381	6.42%	+
فيتنام*	1993	0.35	2002	0.41	1.76%	+	1993	1192	2002	2348	7.53%	+
البرازيل*	1990	0.61	2005	0.60	-0.07%	-	1990	5,241	2005	8,402	3.15%	+
التشيلي*	1990	0.54	2006	0.52	-0.24%	-	1990	4,686	2005	12,027	6.28%	+
كولومبيا*	1999	0.56	2005	0.59	0.87%	+	1999	5,750	2005	7,304	3.99%	+
الإكوادور*	1990	0.46	2005	0.51	0.69%	+	1990	2,639	1999	3,419	1.73%	+
غواتيمالا*	1989	0.56	2004	0.53	-0.37%	-	1990	2,647	2004	4,401	3.39%	+
المكسيك*	1992	0.51	2005	0.50	-0.15%	-	1992	6,920	2005	10,751	3.39%	+
الأوروغواي*	1990	0.51	2005	0.45	-0.83%	-	1990	5,723	2005	9,962	3.70%	+
فنزويلا*	1990	0.46	1994	0.48	0.30%	+	1990	4,702	2002	5,449	1.23%	+
السلفادور*	1991	0.495	2000	0.503	0.18%	+	1991	3,092	2000	4,597	4.41%	+
الهندوراس*	1990	0.55	1999	0.50	-1.06%	-	1990	2,239	1999	2,725	2.18%	+
نيكاراغوا*	1993	0.525	1998	0.530	0.19%	+	1993	2,284	1998	2,802	4.09%	+
البيرو*	1991	0.43	1997	0.45	0.76%	+	1991	3,228	1997	4,589	5.86%	+

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل، 2008
تم جمع البيانات من مصادر متنوعة، غالبيتها من المسوحات الوطنية التي تم إعدادها ما بين الأعوام 1983 و 2005.
ملحوظة: * قيم معامل جيني لمستوى الدخل في المناطق الحضرية
** قيم معامل جيني لمستويات الاستهلاك في المناطق الحضرية

الشكل رقم 2.1.1: اشكال التفاوت في المناطق الحضرية في كل من الصين، الهند، وماليزيا، 1969-2002



المرجع : المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008
مصادر بيانات الهند: تقرير «الحد من أشكال التفاوت في الهند: هل ساعدت عمليات التحرير بها» والذي أعده مشروع WIDER
مصادر بيانات الصين من التقرير الوطني للتنمية البشرية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، 2005
مصادر بيانات ماليزيا: تقرير «تحسين نوعية الحياة بعد مرحلة الأزمة: المعضلات الجديدة» ، دراسات المجلة الاقتصادية الماليزية، يونيو/كانون أول 2001.
ملحوظة: تشير قيم معامل جيني في المناطق الحضرية في الهند إلى معدلات الاستهلاك، في حين تشير قيم معامل جيني في كل من الصين وماليزيا إلى معدلات الدخل.

بازار في مدينة دلهي: تعد الفوارق في المناطق الحضرية الهندية متدنية نسبياً، ولكن مسألة الفقر تبقى مسألة مؤرقة على الدوام

في البلدان التي تسجل معدلات مرتفعة من أوجه التفاوت، فإن المستوى ذاته من النمو يمكن أن يؤدي إلى القليل من التحسين أو ألا يؤدي إلى أي خفض على الإطلاق في مستويات الفقر. [14] بيد أنه وعلى الرغم من ذلك، وفي ظل تمكن الصين من خفض مستويات الفقر على نطاق واسع؛ إلا أنها لم تتمكن من سد الفجوة ما بين أشكال التفاوت المتزايدة في كل من مناطق الأرياف ومناطق المدن، الأمر الذي يوحي بأن منافع النمو الاقتصادي قد كانت لصالح سكان المناطق الحضرية.

كما يمكن تفسير الأثر المحدود للنمو الاقتصادي على الحد من مستويات الفقر في الهند إلى أنه يعزى وبصورة جزئية إلى تحديد الهند لأولوية منخفضة نسبياً لتنفيذ السياسات الرامية إلى توفير السلع العامة، في حين يتم إعطاء أولوية أكبر للسياسات الصناعية، في حين تمنح الصين أولوية متساوية لكل منهما، وإن كان ذلك في المناطق الحضرية على الأقل.[15] كما كان للتأثير القوي للبلاد في تحديد السياسات دوراً في إدارة عملية التحضر بها، بينما كانت تتمتع المؤسسات المحلية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، بهذا الدور في الهند، حيث أدت إلى نوع من عملية التحضر « العفوي» والتي كانت مرتبطة بعمليات التحرر وصنع القرار بتوافق الآراء.[16]

أما الانخفاض الحاد في مستويات الفقر في الصين على سبيل المثال، فقد كان يعزى إلى الإصلاحات الزراعية التي تم تنفيذها، كما إلى خفض الضرائب على المزارعين، والاستثمار في البنية الأساسية واستقرار الاقتصاد الكلي [17] ، أما في الهند، فقد كان دور البلاد ضعيفاً إلى حد ما من حيث تطوير البنية الأساسية، وتنظيم ومراقبة المشاريع.

وفي ظل تحرك الصين بشكل متزايد نحو الاقتصاد القائم على الأسواق؛ فمن الممكن أن تواصل أشكال التفاوت ارتفاعها في المدن وما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية. وفي الوقت ذاته، تعمل حكومة الهند على معالجة مسألة الفقر وعدم المساواة في مدنها من خلال تنفيذ البرنامج الوطني لتجديد المناطق الحضرية، والذي تم إطلاقه عام 2005 والذي يهدف إلى الحد من مستويات الفقر في 63 مدينة هندية. كما أن تنفيذ هذا البرنامج الممتد على مدى سبع سنوات يمكن أن يؤدي إلى تحقيق تحسينات واسعة النطاق في ميادين توفير الخدمات وتطوير البنية الأساسية في المدن الهندية، الأمر الذي يمكن ان يؤثر على مستويات الفقر وعدم المساواة في المناطق الحضرية. [18]

من جهة أخرى، فهنالك أثر موهن لأشكال التفاوت على الكفاءة الاقتصادية: حيث أنها تعمل على زيادة تكلفة عمليات إعادة التوزيع بالإضافة لأثرها على عمليات تخصيص الاستثمارات، ونشوء بيئة غير مواتية للنمو الاقتصادي والتنمية. كما تؤثر أشكال التفاوت في مستويات الدخل على نتائج التعليم والرعاية الصحية، فضلاً عن الحد من الفرص الاقتصادية. أما في بعض الحالات، فيمكن ان تؤدي أوجه التفاوت الشديد إلى إيجاد انقسامات اجتماعية وسياسية داخل المجتمع والتي من شانها العمل على زيادة الاضطرابات الاجتماعية أو أن تتطور إلى نزاعات كاملة، حيث يؤدي ذلك إلى تثبيط الاستثمارات وتحفيز المزيد من الإنفاق الحكومي على القطاعات غير المنتجة، حيث تنعكس كلتا النتيجتين على النمو الاقتصادي. [19]

الآثار الاجتماعية المترتبة على ظاهرة عدم المساواة في المدن

إن المعدلات المرتفعة من عدم المساواة لا تعمل فقط على عرقلة عمليات الحد من مستويات الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي – حيث أنها تؤثر على مجمل عملية التنمية البشرية. كما تشير الأدلة العملية المتوفرة إلى أن أشكال عدم المساواة تؤثر على مجموعة من نتائج التنمية البشرية، بما في ذلك كلاً من الصحة والتعليم. أما في المدن والبلدان التي تكثر وتنتشر فيها حالات عدم المساواة، فثمة نقص حاد في الموارد غير النقدية اللازمة لفقراء المناطق الحضرية،بما في ذلك التوفير المحدود للفرص والحراك الاجتماعي. كما يوجد تصور لدى الفقراء أنفسهم باعتبار المدن كمناطق قليلة الإمكانات، حيث تعود المزايا بالنفع على فئة محدودة على حساب الأغلبية من المجتمع. كما تتضح هذه الظاهرة في المناطق حيث تنتشر مظاهر الفقر المزمن واستمرار المستويات المرتفعة من عدم المساواة إلى جانب وجود مؤشرات واضحة للثروة، مما يؤدي إلى إيجاد مخاطر نشوء التوترات المحلية، والانقسامات الاجتماعية والسياسية، وأشكال من عمليات إعادة التوزيع العنيف للممتلكات والانفجار الاجتماعي واسع النطاق للعواقب التي لا يمكن التنبؤ بها.

وبذلك، وإلى جانب إيجاد قدر أكبر من الضعف الاجتماعي من خلال الحد من إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية، والمرافق العامة والفرص، فترتبط أشكال عدم المساواة على نحو متزايد بأشكال التوترات الاجتماعية، والنزاعات، وأشكال مختلفة من الاضطرابات الاجتماعية. كما تتسبب النزاعات من هذا النوع في تدمير البنية الأساسية والممتلكات فضلاً عن إيجاد خسائر كبيرة في رأس المال البشري وذلك من خلال معدلات الوفيات، وعمليات التهجير والهجرة القسرية. وباختصار، فتعمل الصراعات على قلب دورة التنمية وإعادتها إلى عدة سنوات سابقة.

من جهة أخرى، تؤدي الاضطرابات الاجتماعية بدورها إلى اضطرار الحكومات لرفع نسبة الموارد العامة المخصصة للأمن الداخلي – وهي الموارد التي كان من الممكن استثمارها بدلاً من ذلك في قطاعات أكثر إنتاجية في ميادين الاقتصاد أو الخدمات الاجتماعية. كما أنه وفي ظل ارتفاع أوجه التفاوت، فمن المحتمل أن ينخرط الفقراء والأفراد المحرومون في سلوكيات متنوعة والتي تؤدي في اعتبار البلاد إلى زعزعة الاستقرار، مما يضطر النخبة من الجهات الاقتصادية والسياسية إلى اللجوء لأشكال

شباب في منطقة كيبيريا، إحدى عشوائيات مدينة نيروبي، يستعدون للاشتباك مع شباب من الثوار، وقد تمت الإشارة إلى الأشكال المتزايدة من عدم المساواة بكونها سبب أحداث العنف التي ألمت بالمنطقة في أعقاب الانتخابات العامة في عام 2007

مختلفة من القمع، وذلك باستخدام الموارد التي كانت مخصصة لعمليات إعادة التوزيع. كما يطرح هذا السيناريو مخاطر تشكيل الأنظمة الاقتصادية لما يسمى « قطاع الطرق»، حيث تنتفع نسبة قليلة من الموارد التي تخصصها البلاد كما من المنافع الأمنية على حساب الغالبية من المجتمع.

كما يؤدي إجمالي أوجه التفاوت إلى الحد من حوافز المشاركة في قوى العمل الرسمية، حيث أنه غالباً ما تكون هنالك تصورات لدى الأفراد من غير المشاركين بها باعتبار وظائف الاقتصاد الرسمي على أنها لا تتمتع بالكثير من آفاق الازدهار والتطور. علاوة على ذلك، فإن انعدام الفرص في قوى العمل الرسمية قد تدفع الفقراء والفئات المهمشة إلى الانخراط في نشاطات غير مشروعة، فضلاً عن تحويلهم لمواردهم بعيداً عن النشاطات الإنتاجية نحو نشاطات غير رسمية والتي لا تخضع للضرائب، والتي قد تكون ذات آثار اجتماعية سلبية.

أما في المدن، فتتخذ أشكال التفاوت مظاهر مادية، حيث غالباً ما تتركز مظاهر الثراء والفقر على الصعيد العمراني. من جهة أخرى، وفي العديد من المدن، عادة ما يتم إنشاء الأحياء السكنية المزودة بالخدمات والمخصصة للفئات الثرية، وتلك الاحياء المغلقة بالقرب من الأحياء السكنية المكتظة أو العشوائيات الحضرية والتي عادة ما تفتقر لأبسط الخدمات الأساسية. كما أنه عادة ما يكون لهذا الشكل من التفاوت العمراني نتائج أكبر من نتائج التفاوت في مستويات الدخل، حيث تنقسم الفئات الثرية والفقيرة على الصعيد العمراني ضمن جيوب مختلفة تعمل على نشوء مشاعر انعدام الثقة والاستبعاد، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى نشوء أشكال متنوعة من السخط الاجتماعي. كما تصبح الأحياء الفقيرة في العديد من الحالات مواقع لأعمال الشغب والاحتجاجات العنيفة. علاوة على ذلك، فقد سجلت جنوب إفريقيا في عام 2005 تنفيذ 881 احتجاجاً في الأحياء الفقيرة في المدن، حيث تحولت 50 منها على الأقل إلى احتجاجات عنيفة، وبعد ثلاث سنوات، تحولت الأحياء الفقيرة في مدينة جوهانسبرغ عام 2008 إلى مواقع للمزيد من أحداث العنف، وذلك في ظل تنفيس العاطلين عن العمل من مواطني جنوب إفريقيا عن غضبهم بالمهاجرين من بلدان إفريقية أخرى، إلى جانب إشعال فتيل الاحتجاجات في مدن أخرى في كل من إفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية جراء ظاهرة ارتفاع أسعار المواد الغذائية.أما في الصين، فإن أوجه التفاوت المتزايدة ما بين سكان مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، كما بين مختلف المناطق، قد كانت مصحوبة بكل من الاحتجاجات، والاعتصامات، ورفع الالتماسات الجماعية، ونشوء الاضطرابات في النظام العام، مما أدى إلى عرقلة تنفيذ الحكومة الصينية للإصلاحات التي من شانها إتاحة الانتقال الأكثر سلاسة من نظام اقتصادي مخطط مسبقاً إلى نظام اقتصادي قائم على الأسواق بهدف «إنشاء مجتمع اشتراكي منسجم». [22]

وقد كان لأشكال التفاوت آثار نفسية أيضاً، حيث تشير الأدلة الحديثة المتوفرة إلى وجود تأثيرات سلبية لأشكال التفاوت على علامات السعادة، وذلك في ظل استمرار مؤشرات الظلم والحرمان التي تعاني منها الفئات الفقيرة في المناطق الحضرية. [23] بيد أنه وعلى الرغم من تنفيذ غالبية الدراسات التي تربط بين أوجه عدم المساواة ومشاعر السعادة في البلدان المتقدمة، إلا أن الأدلة قد كانت حاسمة والتي تشير إلى أن الظواهر الاجتماعية والاقتصادية كالبطالة والتفاوت في مستويات الدخل تعد ذات تأثير سلبي على الرفاه الذاتي. فعلى سبيل المثال، خلصت دراسة تم إعدادها حول 23 دولة أوروبية إلى وجود تأثير مباشر على غالبية الأفراد جراءأوجه التفاوت وعدم شعورهم بالرضا إزاء تدني مستوى الحراك الاجتماعي لديهم. [24] كما خلصت دراسات أخرى مماثلة إلى وجود أثر سلبي لأوجه التفاوت على مشاعر السعادة، وتحديداً لدى وجود تصورات لدى الأفراد حول محدودية فرص تطور الحراك الاجتماعي.

كما يمكن أن يكون لأوجه التفاوت بين فئات المجتمع انعكاسات سياسية خطيرة، حيث قد تعمل أوجه التفاوت الاجتماعي والاقتصادي على إيقاظ مجموعة من المشاعر السلبية بين الفئات الفقيرة والمحرومة مما يؤدي إلى نشوء تحركات جماعية، أو نشوء ما هو أسوأ من ذلك، أي الحروب الأهلية، وذلك إما لعدم الاعتراف بوجود أوجه التفاوت وعدم معالجتها، أو نظراً لسعي التدابير التصحيحية كالقوانين وإعادة التوزيع إلى ترسيخ الوضع القائم أو سعيها لاسترضاء تلك الفئات الغارقة في نظام غير متكافئ إلى حد كبير. علاوة على ذلك، فيمكن لأوجه التفاوت أن تعمل أيضاً على الحد من أسس الدعم الاجتماعي والسياسي واللازمة للإصلاحات الهيكلية الضرورية للشروع في آلية النمو المرتفع في ظل تحقيق المزيد من مظاهر الإنصاف، حيث يعزى ذلك أساساً إلى وجود تصورات لدى المزيد من الفئات حول عدم وجود توزيع متساوٍ للمكاسب الناجمة عن عمليات الإصلاح هذه. [25] كما تعد تكلفة الإنفاق على أوجه التفاوت أعلى بكثير من تكلفة الحد منها في جميع هذه الحالات.

اتخاذ الإجراءات اللازمة في الوقت الحاضر للحيلولة دون نشوء التمرد مستقبلاً في المناطق الحضرية

لقد ناقش الفيلسوف اليوناني القديم أفلاطون بالقول « إذا ما أرادت الدولة تجنب التفكك في المدن.... فينبغي عدم السماح بارتفاع مستويات الثراء والفقر في أية فئة من فئات النسيج الوطني حيث أنهما يؤديان إلى نشوء الكوارث». [26] كما أنه ولدى إدراك الفئات المحرومة عدم انتفاعها بصورة مباشرة من النمو الاقتصادي والتنمية، أو لدى تصورها بأنها لن تحصل على المستوى المعيشي المرجو والنتائج الشخصية المتوقعة بالرغم من مساهمتها بالنمو الاقتصادي من خلال قوتها العاملة، فمن المحتمل أن تستجيب هذه الفئات للظلم الحقيقي أو الذي تتصوره من خلال تنظيم الاحتجاجات، أو أحداث العنف، أو اللامبالاة، وذلك استناداً إلى القواعد الثقافية والسياسية السائدة. كما يمكن أن تنطوي الردود الناجمة عن السخط على أشكال مختلفة من التمرد والتي قد تتراوح ما بين الاحتجاجات البسيطة وصولاً إلى نشوء حروب أهلية وذلك في ظل سعي الفئات المحرومة للحصول على علاقات أكثر مساواة أو معاقبة الجهات التي تعتبرها بأنها تصرفت بكشل غير منصف لتحويل الوضع الراهن بإتباع أسلوب العنف. [27]

وفي ظل التكاليف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لعدم المساواة، فينبغي على المدن والبلدان التحرك في الوقت الراهن بغية الحد من أوجه التفاوت في مستويات الدخل والاستهلاك وغيرها من أشكال الظلم الاجتماعي. كما تتمثل مخاطر عدم معالجة أوجه التفاوت العميق في نشوء الاضطرابات الاجتماعية وربما في نشوء الصراعات. كما يمكن أن يتفاقم هذا الحال على وجه التحديد لدى ارتباط أوجه التفاوت بأفراد من أعراق أو أديان مختلفة أو من طوائف أخرى، حيث لا يقتصر الأمر على الأفراد بحد ذاتهم. علاوة على ذلك، فتعد الظروف الثقافية أو الاجتماعية أو السياسية والتي تؤدي إلى نشوء أشكال متنوعة من التفاوت سبباً رئيسياً لعدم الاستقرار السياسي وارتفاع مخاطر الحروب الأهلية. [28]

كما بدأت العديد من البلدان في معالجة أوجه التفاوت وعدم المساواة قبل أن تتفجر وتتحول إلى أزمة سياسية أو اجتماعية. فعلى سبيل المثال، تم تحقيق المزيد من المساواة لسكان المناطق الحضرية في إيران في أواخر فترة التسعينيات من القرن الماضي، وذلك من خلال تطبيق سياسة « العيش في حياة منصفة». أما في إندونيسيا، وفي ظل تنفيذ برنامج « النمو، والاستقرار، والعدالة»، فقد كانت السياسات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بتوزيع الدخل والحد من الفقر بمثابة عوامل هامة للنمو والتنمية الاقتصادية. كما أدت السياسات المتبعة في إندونيسيا إلى خفض التفاوت في مستويات الدخل في المناطق الحضرية بنسبة 8.3 بالمائة منذ عام 1976 إلى عام 1993. من جهة أخرى، وبالرغم من الأزمات المالية التي انعكست على العديد من البلدان الآسيوية خلال النصف الثاني من فترة

منظر لمدينة يوغياكارتا، جافا: ساهمت السياسات الاقتصادية والاجتماعية في ميادين توزيع الدخل والحد من مستويات الفقر إلى خفض معدلات عدم المساواة في المناطق الحضرية في إندونيسيا

التسعينيات، وبالرغم من تسجيل معدلات نمو اقتصادي سلبي خلال الأعوام 1996–2002، إلا أن إندونيسيا قد تمكنت من خفض مستويات التفاوت في الدخل في المناطق الحضرية بأربع نقاط: حيث انخفضت قيم مؤشر معامل جيني من 0.36 إلى 0.32، وبالمثل، فقد ساهمت السياسات التي تم إعدادها لصالح الفقراء في الفلبين في الحد من معدلات التفاوت، حيث كان الانخفاض في مستوى الدخل أقل نسبياً بين الأسر الفقيرة بالمقارنة مع الأسر الأخرى خلال فترة الركود الاقتصادي التي شهدتها البلاد، مما أدى إلى انخفاض معامل جيني للمناطق الحضرية من 0.46 إلى 0.41 في الفترة ما بين عام 1997 وعام 2003.

من جهة أخرى، فإن الحد من أوجه التفاوت لا يقتصر فقط على تحقيق توزيع أفضل للثروة أو الدخل، حيث أنه وفي العديد من الحالات، لا بد أن يرتبط التوزيع الأكثر إنصافاً للموارد النقدية بتوفير رعاية صحية أفضل، كما بتوفير خدمات أفضل على صعيد التغذية والتعليم لنسبة أكبر من السكان. كما أثبتت العديد من الدراسات بشكل قاطع بأن المدن التي تسجل معدلات مرتفعة من عدم المساواة تتمتع بمؤشرات أدنى من التنمية البشرية بالمقارنة مع تلك المدن التي سجلت معدلات منخفضة من عدم المساواة.[30] علاوة على ذلك، فقد خلصت دراسات مماثلة إلى وجود علاقة واضحة بين مستوى التفاوت في البلاد أو المدينة ودرجة الحراك الاجتماعي والاقتصادي بين الأجيال، أي بمعنى آخر، يرجح أن يكون مصير الأطفال الفقراء كآبائهم. كما تناولت بعض البلدان مسألة عدم المساواة المنتقلة عبر الأجيال وذلك من خلال فرض القوانين التي تتناول على وجه التحديد أوجه الظلم التي كانت موجودة في الماضي. كما عملت جنوب إفريقيا على سبيل المثال على تقديم الإعانات والإصلاحات الاجتماعية بعد تفكيك نظام الفصل العنصري في مطلع فترة التسعينيات، الأمر الذي أدى إلى انخفاض معدل عدم المساواة في الدخل بما نسبته 1 بالمائة سنوياً ما بين الأعوام 2001 و 2005. كما ينبغي أن يساعد هذا التطور الإيجابي في التخفيف من حدة واقع عدم المساواة في مدن جنوب إفريقيا والتي لا تزال مرتفعة للغاية.

وقد تم إنشاء المؤسسات الاجتماعية في كافة البلدان المذكورة أعلاه أو أنه قد تم تطويرها عندما شهدت البلدان نمواً سريعاً، وذلك بهدف تحسين حياة فقراء المناطق الحضرية والحد من معدلات عدم المساواة. كما تبين هذه التجارب الناجحة بأن الإصلاحات المؤسسية والتدخلات الحكومية من شأنها الحفاظ على مستويات التفاوت في الدخل أو الحد منها خلال فترات النمو المرتفع والمتسارع. كما أنها تبين إمكانية تحقيق المساواة في توزيع الدخل من خلال آليات السوق وسياسات التوزيع التي تعتمدها الحكومة. وبعبارة أخرى، فإنها تبين إمكانية توافق كفاءة الأسواق ومعيار الإنصاف.

مؤشر إجمالي السعادة الوطنية في بوتان

لقد ناضل مجتمع التنمية الدولية ولسنوات عديدة بغية تحديد العناصر التي تعمل على تحقيق التقدم والرفاه البشري. كما تم استخدام النهج التقليدي – والذي يعكسه مؤشر الأمم المتحدة للتنمية البشرية – لقياس مستوى التنمية البشرية بين مختلف البلدان وذلك من خلال تطبيق مؤشرات القياس الكمية، كاحتساب متوسط الأعمار، ومؤشرات التعليم، ومؤشر النصيب الفردي من إجمالي الناتج المحلي.

بيد أنه ومنذ وقت بعيد، وقبل بدء الخبراء الديموغرافيين والاقتصاديين وخبراء التنمية بالتفكير حول كيفية قياس مستويات الازدهار والتنمية، فقد شرعت مملكة بوتان الصغيرة، والتي تقع في جبال الهملايا، بدراسة مدى دقة انعكاس مستويات الرفاه في المجتمع من خلال استخدام المؤشرات الكمية. علاوة على ذلك، فقد أبدى الملك جيغمي انغتشوك قلقه إزاء الآثار السلبية للعملية المقيدة للنمو الاقتصادي في مملكة بوتان، مما دفعه إلى طرح مفهوم مؤشر إجمالي السعادة الوطنية، والذي يستند أساساً إلى الفرضية القائلة بأن التنمية الحقيقية للمجتمع الإنساني تحدث لدى تحقيق التنمية المادية والمعنوية جنباً إلى جنب، حيث تعمل كل منهما على تعزيز الأخرى. كما يتضمن هذا المؤشر أربع ركائز أساسية، وهي: تعزيز عملية التنمية الاجتماعية – الاقتصادية المستدامة والعادلة، والحفاظ على القيم الثقافية وتعزيزها، والحفاظ على البيئة الطبيعية، وتحقيق الحكم الرشيد.

ويشير التقرير الوطني للتنمية البشرية في بوتان لعام **2000** إلى إيلاء البلاد أهمية أكبر لمؤشر السعادة بالمقارنة مع مؤشر إجمالي الناتج المحلي، وذلك نظراً لتركيزه على « إثراء حياة الأفراد، وتحسين مستوى معيشتهم، وتعزيز مستويات الرفاه الاقتصادي، والمعنوي، والعاطفي لهم». من جهة أخرى، يناقش التقرير أيضاً مسألة المؤشرات الاقتصادية، والتي لا تضمن العديد من جوانب النظام الاقتصادي في بوتان، والذي تغلب عليه الصبغة الريفية، والذي يفتقر إلى النقد، فضلاً عن عدم كفاءته في عكس كلاً من الموارد الطبيعية الواسعة والمتنوعة في المملكة، والموروث الثقافي والديني المميز.

أما مخطط بوتان لعام **2020**، وهو المخطط طويل الأمد للملكة، فيشير إلى أن أسلوب التنمية الذي تتبعه بوتان يرتبط وبشكل وثيق بالتقاليد المهايانية البوذية، والتي تؤكد على « تطوير الأفراد، وقدسية الحياة، والتراحم مع الآخرين، واحترام الطبيعة، والانسجام الاجتماعي، فضلاً عن أهمية إيجاد الحلول الوسيطة». علاوة على ذلك، فتحذر هذه الرؤية أيضاً من أنه وبالرغم من المنافع التي تنجم عن عمليات التحديث والتطوير؛ إلا أنها قد تؤدي أيضاً إلى القضاء على القيم والأصول التي عملت المملكة على إنشائها على مدى قرون طويلة من الزمن، الأمر الذي قد يؤدي إلى نشوء عواقب وخيمة، كارتفاع مستويات الفقر الحضري والتدهور البيئي.

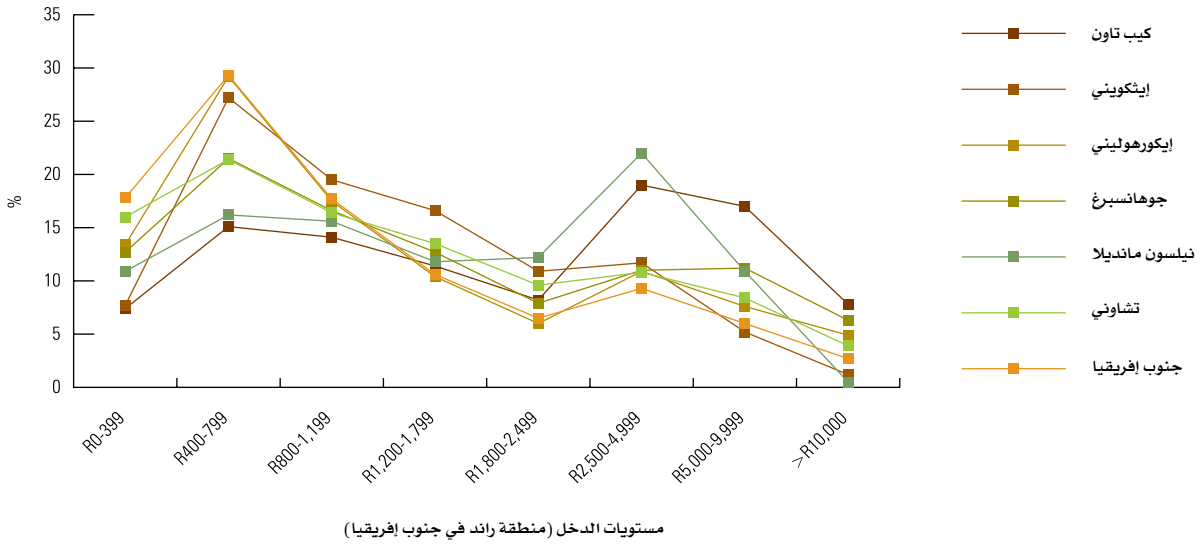
بيد أنه وبالرغم من قبول المملكة لهذا المؤشر باعتباره الأداة الرئيسية لقياس مستوى التنمية الذي تحققه، إلا أن مسألة قياس مستوى « السعادة » تبقى بمثابة هدف بعيد المنال. كما تم إعداد غالبية الدراسات حول مستوى السعادة باستخدام أساليب سؤال الأفراد، وبالتالي، فإنها تتسم بالمعيار الذاتي إلى حد كبير.

ومع ذلك، فلا تزال هنالك العديد من البلدان في المنطقة ومناطق أخرى والتي تقوم باعتماد رؤية بوتان. كما صادقت الحكومة الصينية في عام **2006** على سبيل المثال على المذهب الجديد لبناء « مجتمع منسجم »، حيث يتم التركيز على معايير التوازن، والاعتدال، والعدالة الاجتماعية، والإنصاف، والانسجام الثقافي، وعمليات التنمية المنسقة. علاوة على ذلك، فقد تم تطبيق هذا النهج بغية التخفيف من بعض الآثار السلبية لعملية النمو الاقتصادي غير المقيدة، بما في ذلك تزايد حالات عدم المساواة والتدهور البيئي. من جهة أخرى، وإلى جانب إدراك ضرورة وجود ثراء نسبي ضمن أي مجتمع منسجم، وضرورة تلبية احتياجاته الأساسية؛ فتدرك الصين أيضاً إمكانية مساهمة مظاهر عدم المساواة المتزايدة في نشوء التنافر الاجتماعي.

وكما هو الحال في الصين، توجد العديد من البلدان التي بدأت بالتساؤل عما إذا كانت قد ارتكبت خطأ جماً لدى افتراضها بأن عمليات النمو الاقتصادي السريع ونمو مستويات الدخل الفردي سوف تعمل على دفع مجمل مظاهر الرفاه قدماً في هذه البلدان. من جهة أخرى، فهنالك العديد من الباحثين، مثل (مارتن سيليغمان) والذي يعزى إليه الفضل في إطلاق حركة علم النفس الإيجابية عام **1998**، والباحث (روت فينهوفن) والذي عمل على إنشاء قاعدة البيانات العالمية حول السعادة في عام **1999**، حيث يعمل هؤلاء العلماء وأمثالهم على تشجيع صناع السياسات لتوسعة نطاق بحثهم بما يتجاوز مسألة التنمية الاقتصادية ضمن عمليات التخطيط، فضلاً عن تشجيعهم على دراسة وبحث الأساليب التي يمكن للحكومات من خلالها تعزيز مستويات الرضا الوطني.

المرجع: حكومة مملكة بوتان، 2000، وكالة شينخوا للأنباء، 2006

الشكل رقم 2.1.2: الحراك الاجتماعي وأوجه الإنصاف في مدن جنوب إفريقيا- تكوين الطبقات



المرجع: إحصاءات جنوب إفريقيا، الدراسة العامة للأسر، 2006

الأبعاد الجديدة لظاهرة عدم المساواة في الأنظمة الاقتصادية الناشئة: أدلة حديثة من الصين، والهند، والبرازيل

تشير التجربة الاقتصادية الأخيرة لأبرز الأنظمة الاقتصادية الناشئة إلى أنه عادة ما تكون هنالك صلة ما بين الدخل الفردي المتصاعد مع نسبة أكبر من التفاوت في مستويات الدخل. كما أنه وعلى الرغم من تزايد التأثير الاقتصادي العالمي على الأنظمة الاقتصادية الناشئة، كما في الصين، والهند، والبرازيل، فتشير الأبحاث الأخيرة إلى أنها قد باتت تزداد في امتناعها عن « تحدي النظام الدولي المعاصر والفجوة المتسعة للتفاوت في الدخل والثروة داخل حدودها». من جهة أخرى، فقد تمت الإشارة أيضاً إلى أن تزايد أوجه التفاوت يمكن أن يؤدي إلى نشوء حالة من عدم الاستقرار الاجتماعي – الاقتصادي مما يعمل بالتالي على تشكيل النمو الاقتصادي.

وهنالك العديد من الأسباب لتزايد أوجه التفاوت في توزيع الدخل، حيث تتراوح من الأسباب « التقليدية» – مثل تركز ملكية الأراضي وعدم المساواة في فرص الحصول على التعليم – إلى الأسباب « الجديدة» مثل التغيير التكنولوجي وما يرتبط بها من الفوارق في الأجور. فعلى سبيل المثال، توجد علاقة وثيقة تربط ما بين إمكانية الحصول على الأراضي والتفاوت في مستويات الدخل والفقر في كل من الصين والهند، في حين تعد إمكانية حصول أرباب الأسر على الفرص التعليمية عاملاً أساسياً ومحدداً للحالة الاقتصادية في الهند، ولكن ليس في الصين، حيث تعد نسبة الأفراد من الأميين أقل من تلك الموجودة في الهند.

كما توجد أدلة قوية تشير إلى أن زيادة الأجور والتفاوت في مستويات الدخل في الهند تعزى إلى التغير التكنولوجي المتحيز لمعيار توفر المهارات كما لزيادة الفوارق في الأجور ضمن القطاعات الاقتصادية الرئيسية. علاوة على ذلك، فهنالك أدلة أخرى تشير إلى أن ارتفاع معدلات التفاوت في الدخل في كل من البلدان النامية والمتقدمة يرتبط بصورة وثيقة بارتفاع نسبة رأس المال من مجموع الإيرادات، وعلى النقيض من ذلك، بانخفاض نسبة القوى العاملة. أما في الهند، فقد ارتفعت النسبة من إجمالي الإيرادات لأعلى واحد بالمائة من مستويات الدخل خلال فترة التسعينيات من ما نسبته 4 بالمائة إلى 11 بالمائة تقريباً.

كما أدى ذلك إلى نشوء الكثير من الجدل حول ما إذا كانت الآثار الإيجابية للرفاه والناجمة عن النمو الاقتصادي المتسارع تفوق الآثار السلبية الناجمة عن عدم المساواة النسبية المتزايدة. كما يعزى جزء من المشكلة التي يدور حولها هذا الجدل إلى أن النصيب الفردي من الدخل (كمقياس للنمو الاقتصادي) وظاهرة عدم المساواة النسبية للدخل (بحسب معامل جيني) عادة ما يتم بحثها بمعزل عن بعضها البعض.

من جهة أخرى، فقد تم تنفيذ العديد من الأبحاث المقارنة حول كل من البرازيل والصين في مسعى لإيجاد علاقة ما بين كل منهما وذلك من خلال تقييم مجمل آثار الرفاه الناجمة عن نمو معدل النصيب الفردي من الدخل وعدم المساواة النسبية لدى توزيع الدخل في آن واحد. كما خلصت هذه الدراسات إلى أنه وبالرغم من تفاقم ظاهرة عدم المساواة في كلتا الدولتين خلال العقدين الماضيين، إلا أن الرفاه الاقتصادي في البرازيل قد ارتفع في واقع الأمر بعيد تطبيق برنامج تم إطلاقه عام 1994 والذي تضمن مجموعة من التدابير المالية والنقدية الجذرية لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد البرازيلي. كما أنه وبحسب ما توصل إليه الباحثون، فقد تم إيجاد ما يلي: « لقد كان ارتفاع مستوى الدخل كافياً لتجاوز الآثار السلبية للتدهور الطفيف الذي طرأ على ظاهرة عدم المساواة طوال هذه الفترة».

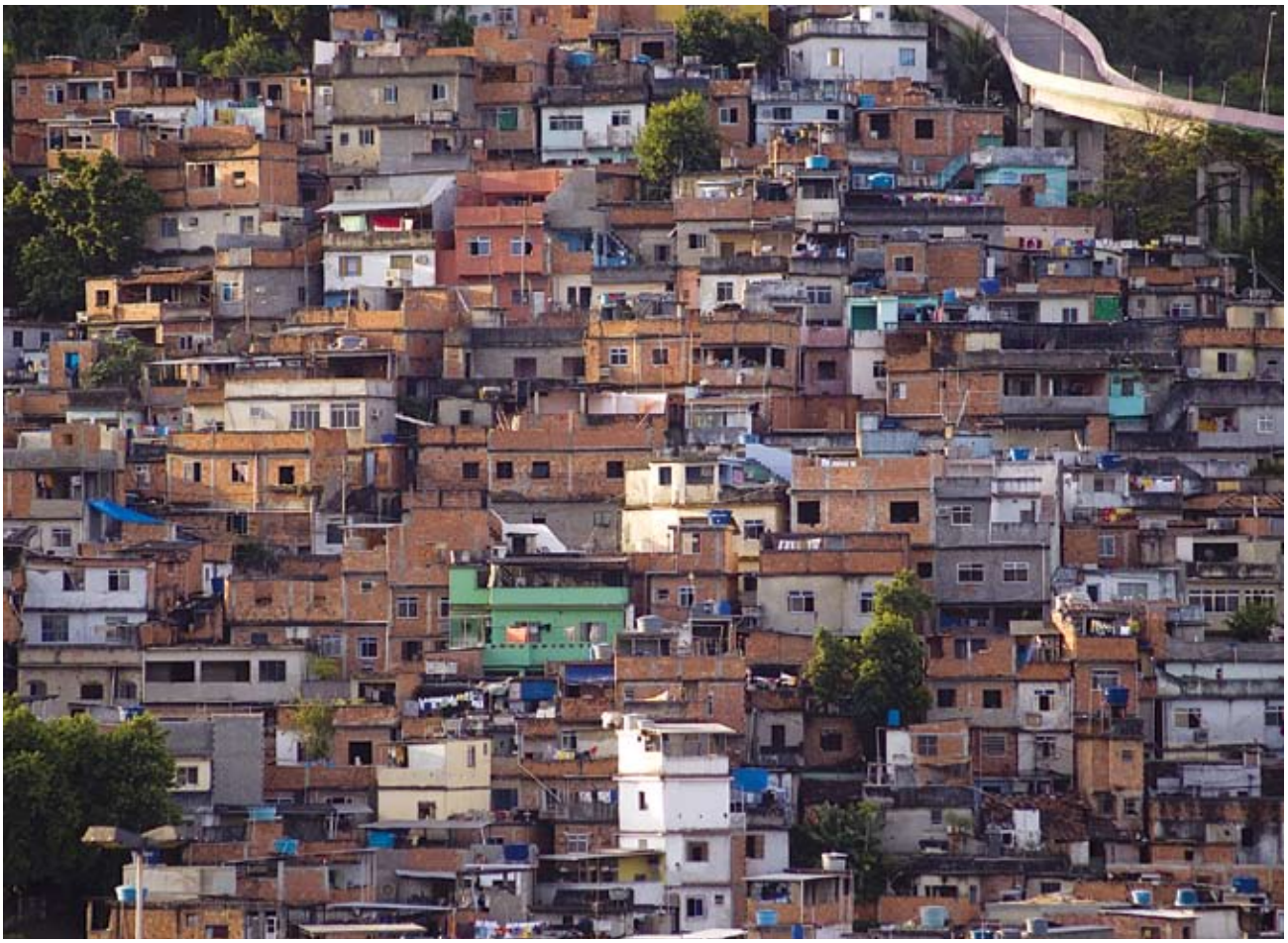
أما في الصين، فقد ارتفع مستوى الرفاه الاقتصادي بشكل أكبر خلال العقدين الماضيين، وذلك في ظل ارتفاع معدل النصيب الفردي من الدخل بشكل كبير يكفي لمواجهة الآثار السلبية لظاهرة عدم المساواة المتزايدة نسبياً. كما تشير أدلة حديثة أخرى حول العوامل المكانية لانكماش الأسعار إلى أن حجم التفاوت في معدلات الدخل في الصين قد كان مبالغاً به كما هو الحال فيما يتعلق بالدور الذي تقوم به التغيرات الإقليمية والتغيرات ما بين مناطق الأرياف والمدن خلال الارتفاع الأخير في معدلات عدم المساواة. من ناحية أخرى، وبالرغم من الارتفاع الحاد في معدلات عدم المساواة في الاستهلاك في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف خلال الأعوام 1985-2001 (والذي يعد مؤشراً أفضل للرفاه الاقتصادي بالمقارنة مع عدم المساواة في معدلات الدخل)، إلا أن مجمل الزيادة في الرفاه الذي شهدته الدولة يعد أقل بكثير مما كان مقدراً في السابق.

وتعد مجمل الزيادة في معدلات الرفاه في كل من البرازيل والصين أكثر تعقيداً لدى تصنيفها بحسب أبعاد مناطقها الحضرية والريفية أو بحسب معدلات الدخل بها. فعلى سبيل المثال، وخلافاً للافتراضات السائدة، فتشير الأدلة إلى وجود توزيع أقل تساوياً لمستويات الدخل في مناطق الأرياف بالمقارنة مع تلك الموجودة في المناطق الحضرية في الصين. وبذلك، فقد كانت معدلات التفاوت في المناطق الحضرية أقل من تلك الموجودة في مناطق الأرياف ما بين الأعوام 1985 و 2001، وذلك على الرغم من ارتفاعها بشكل أسرع في ظل تسارع عملية التحضر في البلاد.

كما أنه ومن خلال إلقاء نظرة فاحصة على مكاسب الرفاه الناجمة عن النمو الاقتصادي السريع في كبرى البلدان الناشئة، فيمكن الإشارة إلى انتفاع الفئات ذات مستويات الدخل الأعلى بشكل أكبر بالمقارنة مع الفئات ذات الدخل الأدنى، ولا سيما في المناطق الحضرية، وذلك على الرغم من ارتفاع مجمل مستوى الرفاه في المناطق كافة. علاوة على ذلك، فتعد الفئات الفقيرة الفئات الأكثر معاناة لدى حدوث تراجع خطير في الاقتصاد، مثلما حدث في البرازيل خلال فترة الثمانينيات. كما تتمثل أحد أبرز الآثار الرئيسية لسياسات الأنظمة الاقتصادية الناشئة والأسرع نمواً في ضرورة منح أولوية توفير الخدمات الأساسية الحضرية للفئات ذات الدخل الأدنى، وذلك نظراً لشعور هذه الفئات بآثار أكبر للرفاه بالمقارنة مع الفئات ذات الدخل الأعلى في ظل الإنفاق ذاته للموارد العامة. من جهة أخرى، فمن الممكن تحسين حياة عدد أكبر من الأفراد من فقراء المناطق الحضرية من خلال زيادة الإنفاق العام على المدارس الابتدائية، والخدمات الصحية الأساسية، وتوفير إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي، وذلك بالمقارنة مع الإنفاق المساوي على الجامعات، والخدمات الطبية المتطورة، أو زيادة إمدادات المياه لحمامات السباحة والمناطق الخضراء التي يتم تصميمها للأحياء السكنية الثرية.

إحدى عشوائيات مدينة مومباي : لقد أدت أشكال التفاوت في فرص الحصول على الأراضي إلى جانب التغير التكنولوجي القائم على المهارات إلى حدوث اختلافات أكبر في مستويات الأجور في أبرز القطاعات الاقتصادية في المناطق الحضرية

المراجع: *Palat, in press; Borooah, Gustafsson & Li, 2006; Kijima, 2006; Cornia, 2005; Cloes, 2008; Demurger, Fournier & Li, 2006; Wu & Perloff, 2004.*



إحدى عشوائيات مدينة ريو دي جينيرو: لم يكن هنالك تأثيراً كبيراً للمؤشرات الاقتصادية السليمة في البرازيل على معدلات عدم المساواة

ملحوظات:

1 World Bank, 2006 and United Nations 2007.
2 World Bank, 2006.
3 This report analyses inequality in income and consumption, as these are the most commonly used variables in inequality surveys.
4 World Bank, 2007a.
5 Williamson, 1965. This work elaborated on earlier work done by S. Kuznets (1955), whose inverted "U" hypothesis made a strong link between inequality and economic growth.
6 Refer among other studies to Tony & Giovanni, 2001; Franco, 2002; and Kanbur, 2000.
7 These countries were: (Africa) Algeria, Benin, Botswana, Cameroon, Cote d'Ivoire, Egypt, Ethiopia, and Morocco; (Asia) Bangladesh, Cambodia, China, India, Nepal, Pakistan, Sri Lanka, and Viet Nam; and (Latin America and the Caribbean) Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Peru, Uruguay, and Venezuela.
8 Analysis by UN-HABITAT in 2008.
9 Zin, 2001.
10 UNDP and China Development Research Foundation, 2005.
11 Biau, 2007
12 World Bank, 2007.
13 UNDP National Human Development Report (India), 2001. Data from Planning Commission, Government of India.
14 "Low" and "high" inequality refers to Gini coefficients of 0.3 and 0.6, respectively.
15 Oyelaran-Oyeyinka, & Gehl Sampath, in press.
16 Biau, 2007
17 World Bank, 2008.
18 Biau, 2007. The National Urban Renewal Mission is supported by a central government budget of US$12.5 billion over seven years.
19 Persson, & Tabellini, 1994.
20 Wines, 2005.
21 Lum, 2006.
22 Xinhua News Agency, 2006. The resolution on social harmony, published in October 2006, highlights "coordinated development" and "social equity and justice", among other goals and principles.
23 Graham & Felton, 2006.
24 Alesina, Di Tella & MacCulloch, 2001.
25 Rodriguez, 2002.
26 Quoted in World Bank, 2005.
27 Ullmann-Margalit, & Sunstein, 2001.
28 Addison & Cornia, 2001.
29 Akita & Lukman, 1999.
30 Messias, 2003. This study found that for each 0.01 increase in the Gini coefficient, life expectancy declined by 0.6 years in an analysis conducted in all the Brazilian federal states.
31 South African Cities Network, 2006.

2.2

أشكال التفاوت في المناطق الحضرية

أحد المشردين في مدينة نيويورك

المنهجية

يطرح هذا الفصل النتائج الأولية للتحليل الذي أعده المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل للأعوام 2008/2007 حول أشكال التفاوت في مستويات الدخل والاستهلاك على مستوى المناطق الحضرية أو مستوى المدن. بيد أنه وبالرغم من أن المتغيرات في الإيرادات والنفقات لا تمثل نظرة كلية للمجموعة الكاملة لأشكال التفاوت التي يشهدها السكان؛ كأوجه التفاوت في فرص الحصول على الأراضي أو التعليم، إلا أنها تعد المتغيرات الأكثر شيوعاً واستخداماً لدى جمع البيانات ضمن المسوحات الوطنية للأسر، فضلاً عن فائدتها في إيجاد المعايير وإجراء المقارنة في أوجه التفاوت عبر جميع المناطق والمدن. كما تعكس النتائج المطروحة في هذا الفصل أوجه التفاوت بما مجموعه 72 بلداً، وذلك باستخدام قاعدة بيانات واسعة نسبياً لقيم معامل جيني في 94 مدينة في 47 بلداً، إلى جانب بيانات من 68 بلداً تم جمعها على مستوى المناطق الحضرية وبيانات حضرية حول 61 مقاطعة. علاوة على ذلك، فقد تم جمع البيانات حول التغيرات في أوجه التفاوت في المناطق الحضرية على المستوى الوطني او مستوى المدن لسنوات تتراوح ما بين عام 1988 و 2004. كما تم استخلاص البيانات المستخدمة في هذا التحليل بصورة رئيسية من الإحصاءات الرسمية والمسوحات الوطنية للأسر.

من جهة أخرى، فإن النتائج التي تم التوصل إليها حول توزيع الدخل في المناطق الحضرية لا تطرح فقط معلومات حول مستويات الدخل الأسري في مجموعة مختارة من المدن، بل أنها تطرح أيضاً معلومات حول معدلات الرفاه الاقتصادي والاجتماعي على مستوى المدن. علاوة على ذلك، فيطرح هذا التحليل تفصيلاً لتوزيع الدخل في مدن محددة وذلك كوسيلة لإيجاد فهم للعوامل الحضرية المحلية وبغية قياس مدى نجاح أو إخفاق السياسات المحلية وإستراتيجيات التنمية والتي لا تعكس بالضرورة ما يحدث على الساحة الوطنية. كما يتمثل الهدف من النتائج التي توصل إليها هذا التحليل في مساعدة واضعي السياسات، ومخططي المدن وغيرهم في إيجاد نوع من الفهم والإدراك فيما يتعلق بالأسباب الممكنة لأوجه التفاوت في المناطق الحضرية إلى جانب تعميق الفهم حول الفوارق الموجودة داخل المدن.

التفاوت في مستويات الدخل والتنمية الحضرية : إيجاد فهم للأنماط والاتجاهات الجديدة لإعادة صياغة السياسات

لقد بات هنالك عدداً متزايداً من الإحصائيين، والأخصائيين السكانيين، والاقتصاديين، وصناع السياسات ممن يدركون بأن الحسابات التي يتم إجراؤها على مستوى البلدان حول أوجه التفاوت عادة ما تخفي درجة التفاوت الموجودة عبر جميع المناطق والمواقع. كما تشير الأدلة إلى أنه لا يمكن للاتجاهات الوطنية تفسير ما هو حاصل في جميع المدن والمناطق في أية دولة وذلك نظراً لوجود تباين ما بين محركات النمو وأسباب التفاوت في كل منطقة. كما تشير الدراسات التي يتم إعدادها على المستوى المحلي إلى إمكانية إيجاد اختلافات كبيرة في توزيع الدخل في مدن ومناطق مختلفة في دولة واحدة. ومن ثم فقد تم الكشف بأن المجاميع الوطنية تعمل على إخفاء المزيد من الأسباب بدلاً من توضيحها، حيث يبلغ معدل التفاوت في مستويات الدخل في مدينة بكين على سبيل المثال نصف معدل المؤشر الوطني لتوزيع الدخل، مما يجعلها أحد أكثر المدن مساواة في الصين. وعلى العكس من ذلك، فيبلغ معدل التفاوت في الدخل في مدينة مابوتو عاصمة موزامبيق أعلى بكثير بالمقارنة مع المتوسط الوطني، مما يجعلها المدينة الأقل تكافؤاً على صعيد البلاد.

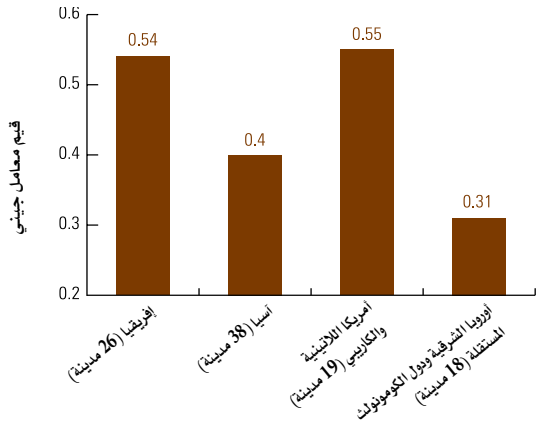
من جهة أخرى، فيتم إخفاء أوجه الاختلاف ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف من خلال الحسابات الوطنية لأوجه التفاوت، ففي مناطق الأرياف في كينيا على سبيل المثال، نجد بأن معدلات التفاوت آخذة بالانخفاض، في حين تشهد معدلات التفاوت ازدياداً في المناطق الحضرية، كما انخفضت قيمة معامل جيني لمعدلات الإنفاق في مناطق الأرياف – والذي يعد المقياس الأكثر استخداماً لمعدلات التفاوت – مما نسبته 0.417 في عام 1997 إلى 0.38 في عام 2006، في حين ارتفعت قيمة معامل جيني للإنفاق في المناطق الحضرية من 0.426 إلى 0.447 خلال الفترة ذاتها. ومن الجدير ذكره هنا انخفاض نسبة السكان ممن يعيشون في دوامة الفقر في المناطق الحضرية من 49.2 بالمائة عام 1997 إلى 33.7 بالمائة في عام 2006، الأمر الذي قد يكون نتيجة للزيادة الكبيرة في النمو الاقتصادي بعد عام 2003، والتي يمكن أن تكون ذات تأثير إيجابي على الفئات السكانية الحضرية ذات الدخل المنخفض. [1] وبالمثل، تشير دراسة تم إعدادها في التشيلي حول التفاوت في مستويات الدخل على مستوى المقاطعات إلى وجود مستويات كبيرة من التفاوت بين مختلف المقاطعات، حيث تراوحت قيم معامل جيني ما بين 0.41 و 0.61. (حيث تشير قيم معامل جيني التي تتجاوز 0.4 إلى وجود معدلات مرتفعة نسبياً من التفاوت بصورة عامة، في حين تشير القيم ما بين 0.2 و 0.39 إلى معدلات متوسطة أو متدنية من التفاوت).[2]

وقد ركزت الجهود الدولية في ميدان التنمية على مدى العقدين الماضيين على آليات الحد من الفقر بدلاً من التركيز على آليات الحد من التفاوت وعدم المساواة. بيد أنه ومما تمت مناقشته في الفصل السابق، فمن الممكن ان تؤدي أوجه التفاوت المتزايد إلى إعاقة عملية التنمية الاجتماعية – الاقتصادية، فضلاً عن إعاقتها للجهود المبذولة في ميادين الحد من الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي. من جهة أخرى، فيمكن أن تؤدي مجمل حالات عدم المساواة إلى إيجاد ظروف مواتية لنشوء الصراعات والاضطرابات الاجتماعية.

كما شهدت معدلات التفاوت وعدم المساواة ارتفاعاً منذ فترة الثمانينيات، لا سيما في البلدان ذات الأنظمة الاقتصادية الناشئة أو تلك التي تشهد مراحل انتقالية في مختلف أنحاء العالم النامي [3]. أما على الصعيد العالمي، وفي المتوسط، تقع غالبية المدن الأكثر مساواة في العالم في أوروبا الغربية. من جهة أخرى، فتعد معدلات التفاوت في مستويات الدخل منخفضة أيضاً في غالبية المناطق الحضرية في منطقة شرق أوروبا، وذلك باستثناء مولدوفا، تليها المدن في دول رابطة الدول المستقلة (الكومنولث) باستثناء روسيا، وأذربيجان، وتركمانستان، حيث تعد أوجه التفاوت في مستويات الدخل مرتفعة نسبياً. أما في بلدان أخرى متقدمة ، كاليابان، وأستراليا، وكندا، فتعد معدلات التفاوت منخفضة نسبياً.

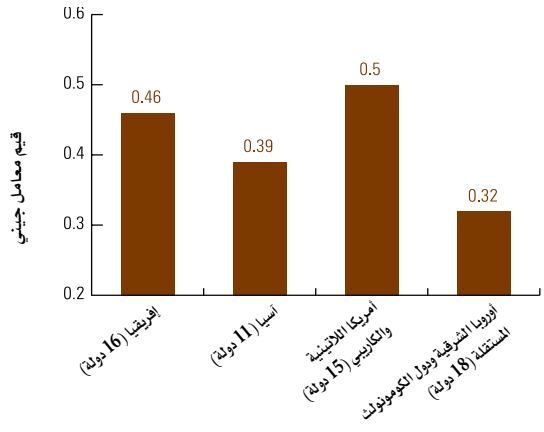
من ناحية أخرى، فتعد معدلات التفاوت في مستويات الدخل مرتفعة بصفة عامة في بلدان العالم النامي ، مع وجود بعض المناطق التي تشهد مستويات مرتفعة للغاية من عدم المساواة في مناطقها الحضرية، كما في أمريكا اللاتينية وإفريقيا .كما تتضمن البلدان في أمريكا اللاتينية وإفريقيا والتي تشهد مدنها أقصى معدلات عدم المساواة كلاً من البرازيل، وكولومبيا، وكينيا، وناميبيا، وجنوب إفريقيا، وزمبابوي. وعلى العكس من ذلك، فتعكس المدن الآسيوية على ما يبدو معدلات متوسطة أو منخفضة نسبياً من عدم المساواة.

الشكل رقم 2.2.1 متوسط قيم معامل جيني في مدن محددة بحسب المنطقة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008
مصادر البيانات: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، جامعة الأمم المتحدة، ومصادر أخرى.
ملحوظة: تتضمن قيم معامل جيني لكل من مستويات الدخل والاستهلاك، إفريقيا (الدخل: 15 مدينة، الاستهلاك: 11 مدينة)، آسيا : (الدخل: 37 مدينة، الاستهلاك: مدينتان)، أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي (جميع البيانات حول مستوى الدخل)، أوروبا الشرقية ودول الكومونولث (جميع البينات حول مستوى الدخل) مع تباين في سنوات إصدار البيانات

الشكل رقم 2.2.2: متوسط قيم معامل جيني في المناطق الحضرية بحسب المنطقة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008
مصادر البيانات: اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، جامعة الأمم المتحدة، ومصادر أخرى.
ملحوظة: تتضمن قيم معامل جيني لكل من مستويات الدخل والاستهلاك، إفريقيا (الدخل : 8 دول، الاستهلاك : 8 دول)، آسيا (الدخل : 6 دول، الاستهلاك 5 دول)، أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (جميع البيانات حول مستوى الدخل)، أوروبا الشرقية ودول الكومونولث (جميع البيانات حول مستوى الدخل) مع تباين في سنوات إصدار البيانات

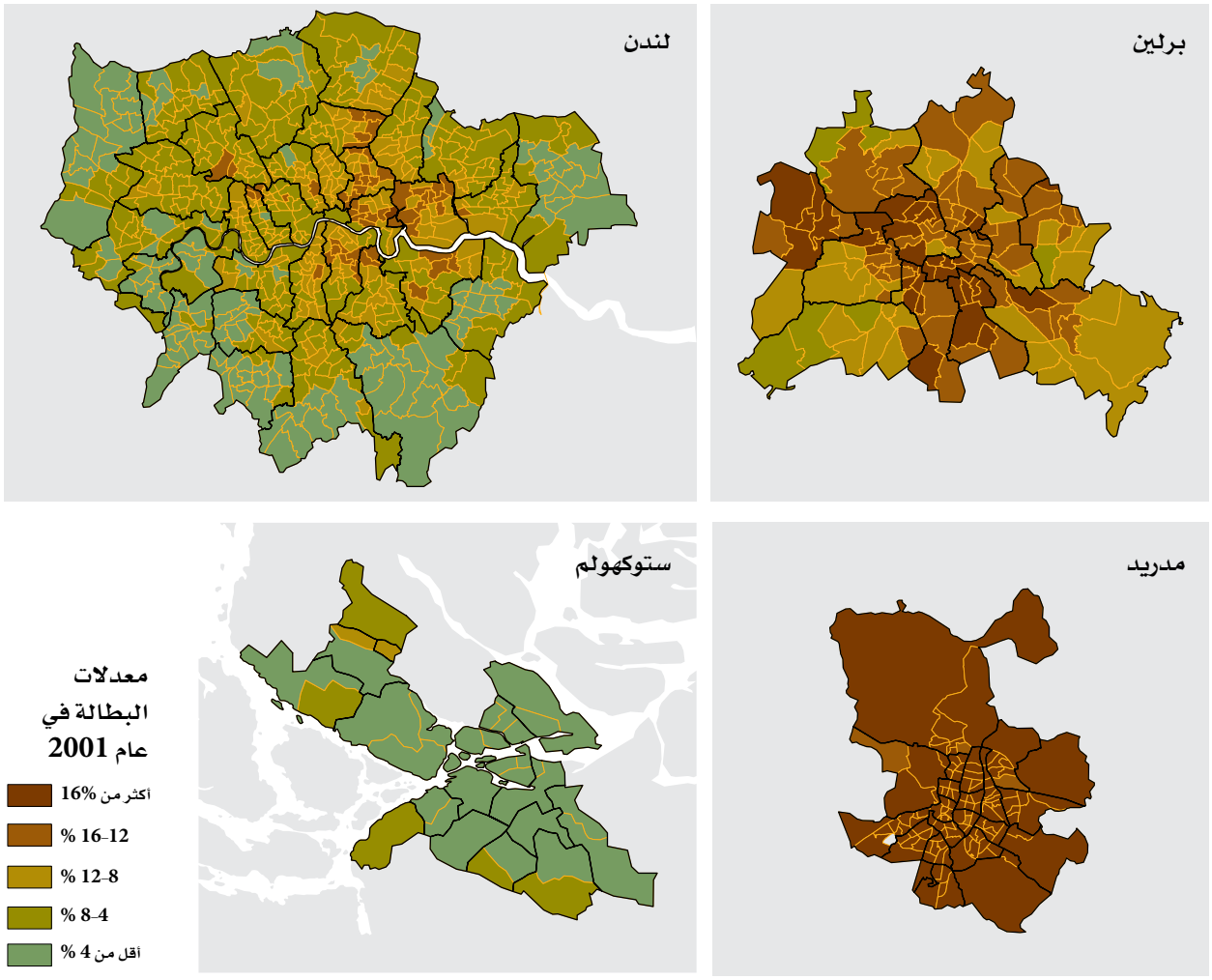
أشكال التفاوت في مدن العالم المتقدم

لقد سجلت البلدان الأوروبية معدلات منخفضة نسبياً من مستويات التفاوت، ولا سيما في كل من الدنمارك، وفنلندة، وهولندة، وسلوفينيا (حيث بلغت قيم معامل جيني أقل من 0.25، وهي النسبة الأدنى في العالم). كما تم تسجيل معدلات منخفضة أيضاً في كل من النمسا، وبلجيكا، وفرنسا، وألمانيا، ولوكسمبورج، والنرويج، والسويد، وسويسرا، حيث تتراوح قيم معامل جيني ما بين 0.25 و 0.3. علاوة على ذلك، فتعكس المعدلات المنخفضة من أوجه التفاوت أداء الأنظمة الاقتصادية الوطنية والإقليمية في هذه البلدان فضلاً عن عكس القدرات التنظيمية، وقدرات التوزيع وإعادة التوزيع للرفاه الوطني والمحلي.[4] وتتضمن البلدان التي ترتفع بها معدلات التفاوت بحسب المعايير الأوروبية كلاً من اليونان، وأيرلندة، وإيطاليا، (حيث تتراوح قيم معامل جيني ما بين 0.32 و 0.33)، وفي البرتغال (0.363)، والمملكة المتحدة (0.343)، وإسبانيا (0.34).

بيد أنه قد لوحظ وجود اختلافات كبيرة في معدلات البطالة داخل المدن وما بين مختلف الأحياء السكنية، مما يدل على وجود معدلات واضحة من التفاوت في مستويات الدخل. كما خلصت مراجعة ضمت المناطق الحضرية في 258 مدينة ضمن دول الاتحاد الأوروبي إلى تسجيل أعلى معدلات الاختلاف ما بين الأحياء السكنية في المدن التي سجلت إجمالي مرتفع للبطالة. كما تعد أوجه التفاوت في معدلات البطالة بين مختلف الأحياء مسألة ملفتة على وجه التحديد في كل من فرنسا، وبلجيكا، وجنوب إيطاليا، بيد أنها قد لوحظت أيضاً في كل من مدن شرق ألمانيا، وكبرى المدن الإسبانية، وشمال إنجلترا.[5] كما يتأثر التماسك الاجتماعي داخل المدن بفعل أوجه الاختلاف في مستويات العمالة بين مختلف الأحياء السكنية ضمن المدينة الواحدة.

وتتراوح قيم معامل جيني في المناطق الحضرية الأسترالية ما بين 0.332

خريطة رقم 2.2.3 : الاختلافات في مستويات البطالة داخل المدينة الواحدة في كل من لندن وبرلين وستوكهولم، ومدريد، 2001



المرجع: قاعدة بيانات الإحصاءات ، تقرير حالة المدن الأوروبية 2007 – الدائرة العامة للسياسة الإقليمية

في المدن الرئيسية إلى 0.31 في المدن الصغيرة والتي تقع في الأجزاء النائية من البلاد. [6] أما في طوكيو، عاصمة اليابان، فقد بلغت قيمة معامل جيني 0.33 والتي يرجح أن ترتفع 7 نظراً للأنظمة الاقتصادية الناشئة في بلدان آسيوية أخرى والتي تحول دون حصول الأيدي العاملة اليابانية على فرص عمل بأجور سخية. كما يرجح أن ترتفع معدلات عدم المساواة أيضاً، وذلك في ظل نمو قطاع الخدمات، لا سيما قطاع تكنولوجيا المعلومات، والذي يمثل سوقاً يعمل على تقديم مكافآت غير متناسبة لغالبية الأيدي العاملة من ذوي المهارات عالية المستوى. [8]

كما أنه وعلى الرغم من تسجيل معدلات أدنى نسبياً للفقر في مدن الولايات المتحدة الأمريكية بالمقارنة مع العديد من المدن الأخرى في العالم المتقدم ، إلا أن معدلات التفاوت في مستويات الدخل تعد مرتفعة إلى حد ما، فضلاً عن ارتفاعها بما يتجاوز خط الإنذار الدولي بنسبة 0.4. [9] كما يبدو بأن ظاهرة عدم المساواة تنتشر في كبرى مدن الولايات الأمريكية بشكل أكبر من المدن الصغيرة، حيث تم تسجيل أعلى معدلات عدم المساواة في مناطق العواصم الرئيسية في البلاد [10] كما في أتلانتا، ونيو اورليانز، وواشنطن، وميامي، ونيويورك، حيث تعد تلك المعدلات مماثلة لتلك الموجودة في كل من أبيدجان، ونيروبي، وبوينس آيريس، وسانتياغو (بحيث تتجاوز قيمة معامل جيني 0.50).

أما في كندا، فتبلغ قيمة معامل جيني نحو 0.35، بيد أن معدلات عدم المساواة تشهد ارتفاعاً في غالبية المناطق الحضرية في البلاد، وفي تورونتو على سبيل المثال، ارتفع متوسط الدخل الأسري بين الأحياء السكنية الأكثر فقراً والبالغة نسبتها 10 بالمائة بنحو 0.2 بالمائة منذ عام 1980، في حين ارتفعت مستويات الدخل الأسري لدى الفئة الأكثر ثراءاً مما نسبته 10 بالمائة الى نحو 24 بالمائة، كما تمت ملاحظة هذا الاختلاف المتزايد في جميع مناطق العواصم الكبرى في كندا. [11]

كما يعد العرق البشري أحد أبرز العوامل المحددة لمعدلات التفاوت في كل من أستراليا، وكندا، والولايات المتحدة، وفي غرب نيويورك على سبيل المثال، توجد نحو 40 بالمائة من الأسر من العرق الأسود، ومن أصل إسباني، أو من أصول مختلطة، والتي لم يبلغ مستوى دخلها 15.000 ألف دولار عام 1999، وذلك بالمقارنة مع 15 بالمائة من الأسر من العرق الأبيض من أصول غير إسبانية. [12] كما يعد متوسط العمر المتوقع للأمريكيين من أصل إفريقي في الولايات المتحدة مماثلاً تقريباً لذلك المتوقع لدى الأفراد من سكان الصين وبعض المدن الهندية، وذلك بالرغم من واقع تمتع الولايات المتحدة بمستويات ثراء أعلى من تلك التي تتمتع بها كل من الأخيرتين. [13]
كما لوحظت أوجه التفاوت العرقي في كندا أيضاً، ففي مدينة وينيبيغ على سبيل المثال؛ بلغ معدل العمالة للسكان الأصليين ما نسبته 65 بالمائة في عام 2001 وذلك بالمقارنة مع تسجيل ما نسبته 85 بالمائة بين الأفراد من غير السكان الأصليين وللفترة ذاتها، كما بلغ متوسط الدخل السنوي للسكان الأصليين في كندا 68 بالمائة فقط من ذلك لدى نظرائهم من غير السكان الأصليين. [14] كما أن هذه البلدان لا تشهد فقط تذبذباً في مستويات الدخل، بل أنها تشهد أيضاً تذبذباً مكانياً وعمرانياً، حيث أنه عادة ما تتجمع الفئات الفقيرة من سكان المناطق الحضرية معاً في كل من كندا والولايات المتحدة، ولا سيما في الأحياء الفقيرة في وسط المدن. [15]

أشكال التفاوت في البلدان التي تشهد مراحل انتقالية

لربما لم يكن هنالك أي انتشار مماثل لمظاهر الفقر وعدم المساواة بسرعة كبيرة خلال العقد الماضي كما كان لوجودها في الأنظمة الاقتصادية التي تشهد مراحل انتقالية في دول أوروبا الشرقية والاتحاد السوفييتي السابق، والتي عانت من انخفاضات حادة لم يسبق لها مثيل في الناتج المحلي الإجمالي للفرد بالإضافة للزيادة الملحوظة في معدلات التفاوت وعدم المساواة خلال فترة التسعينيات. [16] كما تشير الدراسات إلى أن إدخال إصلاحات الأسواق قد أدت إلى استقطاب الدخل في مختلف البلدان التي تشهد مراحل انتقالية. [17] أما في أوزبكستان على سبيل المثال، وخلال الفترة ما بين الأعوام 1991 و 1995 وما بين الأعوام 1996 و 2000، فقد بلغ متوسط دخل ما نسبته 10 بالمائة من الفئات الأدنى دخلاً نحو 5 بالمائة تقريباً من إجمالي دخل البلاد، في حين ارتفعت حصة ما نسبته 10 بالمائة من الفئات الأكثر ثراء ما بين 24 بالمائة إلى 29 بالمائة، حيث ارتفعت نسبة حصة كلتا الفئتين من الدخل بنسبة 9.7 بالمائة و 11.6 بالمائة خلال السنوات ذاتها. [18] من جهة أخرى، فقد ارتفعت معدلات التفاوت أيضاً في جمهوريات البلطيق في كل من إستونيا وليتوانيا، واللتان شهدتا معدلات نمو اقتصادي سريعة في السنوات الأخيرة. [19] كما تم تسجيل زيادة في معدلات الفقر الحضري وأشكال مختلفة من التفاوت في كل من هنغاريا

مدينة تالين،إستونيا: شهدت أشكال التفاوت في مستويات الدخل ارتفاعاً ضمن بعض الأنظمة الاقتصادية التي مرت في مرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية

وبولندا، وهما الدولتان اللتان لطالما سجلتا نسباً متدنية بحسب قيم معامل جيني (0.29) ولكنها قد شهدت تضاؤلاً في معدلات الأمن الاجتماعي والتي عملت على إبقاء معدلات التفاوت منخفضة.

كما أنه وعلى الرغم من وجود مؤشرات إيجابية لانخفاض معدلات التفاوت في مستويات الدخل في كل من جورجيا وروسيا على المستوى الوطني في أواخر فترة التسعينيات (الأمر الذي يشير إلى انتفاع الأسر ذات الدخل الذي يقل عن المتوسط من النمو الاقتصادي الأخير [20] ، لا سيما في مناطق الأرياف)، إلا أن الدراسات التي تم إعدادها على مستوى

المساكن في مدينة ماكاو

المدن في روسيا تشير إلى ارتفاع معدلات التفاوت في توزيع الدخل.كما تشير دراسة تحليلية تم إعدادها لمدينة (تاغانروغ) والتي تقع بالقرب من البحر الأسود إلى ارتفاع قيمة معامل جيني من 0.22 عام 1989 إلى 0.382 عام 2000، وهي الزيادة التي انعكست على مدن روسية أخرى. [21] كما نشأت معدلات التفاوت في المناطق الحضرية في روسيا كما في جمهوريات أخرى في الاتحاد السوفييتي السابق نتيجة التحول من نظام اقتصادي مركزي يتم التخطيط له مسبقاً نحو نظام اقتصادي قائم على الأسواق، كما ارتبطت معدلات التفاوت بانخفاض سريع في مستويات الإنتاج مما أدى إلى تدني الأجور الحقيقية إلى حد كبير، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة، والتي أدت إلى زيادة الشكوك والتقلبات في المناطق الحضرية.

ويتضح هنا بأن العبء الناجم عن التحول الاقتصادي في هذه البلدان لم يكن موزعاً بالتساوي، كما تمت الإشارة أيضاً إلى احتمالية أن تكون معدلات التفاوت في المناطق الحضرية أعلى وأسرع نمواً مما يتم تسجيله وذلك نظراً للأسلوب المتبع في التقدير والذي يتم من خلاله رفع المستويات للفئات الثرية وخفضها للفئات الفقيرة. من جهة أخرى، فيتجلى انتشار المعدلات المرتفعة من التفاوت والأوضاع المتدهورة من خلال الزيادة المفاجئة في معدلات الاعتلال والوفيات في هذه البلدان، والتي لا تعزى فقط للانخفاض الحاد في معدلات الإنفاق العام، بل إلى ارتفاع معدلات البطالة، وتدني الأجور، وزيادة مستويات تهميش فقراء المناطق الحضرية.

أوجه التفاوت في مدن العالم النامي

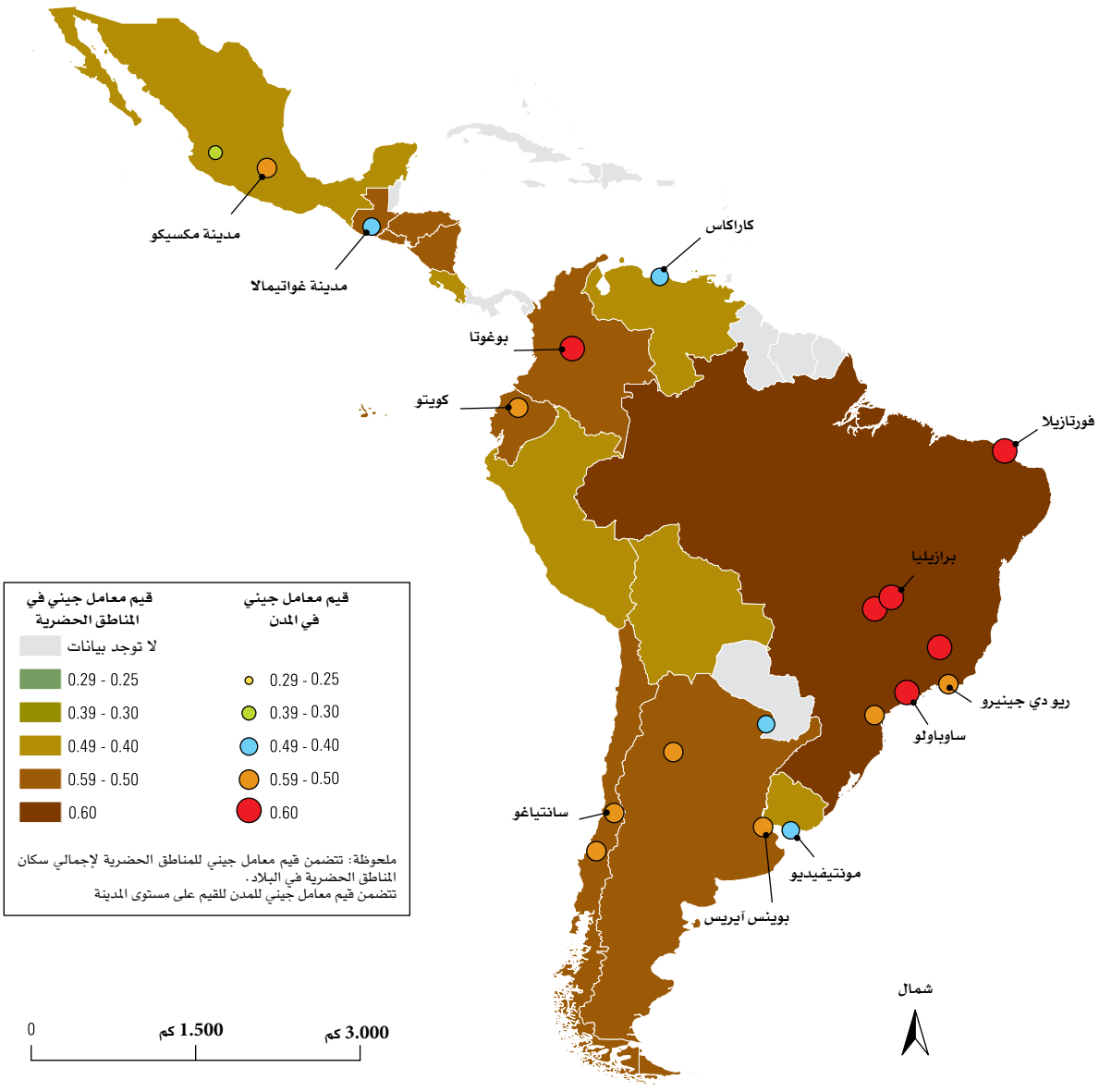
يوجد تباين كبير في معدلات توزيع الدخل والإنفاق ما بين المناطق الأقل نمواً وتطوراً، كما توجد العديد من بلدان العالم النامي والتي تتمتع بمعدلات نمو اقتصادي سريعة وإيجابية، في حين لا تنتفع الغالبية العظمى من سكان هذه البلدان من الثروة الجديدة التي يتم تحقيقها. من ناحية أخرى، وفي البلدان التي تشهد معدلات سلبية للنمو الاقتصادي أو تلك التي تعاني من الركود الاقتصادي، فقد باتت الفئات السكانية ذات الدخل المنخفض تعاني من مستويات أكبر من التهميش، فعلى سبيل المثال، بلغت النسبة من الدخل الوطني لما نسبته 10 بالمائة من الفئات الأكثر ثراءً في الهند ما بين الأعوام 2004 و 2005 نحو عشرة أضعاف النسبة التي حققتها العشرة بالمائة من الفئة الأكثر فقراً – وذلك خلال الفترة التي سجل بها النظام الاقتصادي للبلاد نمواً يتجاوز ما نسبته 7 بالمائة. علاوة على ذلك، فقد كانت المعدلات الأعمق من التفاوت في مستويات الدخل أكثر وضوحاً في البرازيل، حيث كانت تتمتع ما نسبته 10 بالمائة من الفئات الأكثر ثراءً بنحو 45 بالمائة من إجمالي الدخل القومي في عام 2005، في حين لم تتمتع نسبة مماثلة من الفئات الأكثر فقراً سوى بنحو 0.9 بالمائة فقط من ذلك الدخل في نفس السنة. أما في بعض الأنظمة الاقتصادية سريعة النمو في البلدان الآسيوية، فقد انخفضت معدلات انتشار الفقر في ظل بيئة من تزايد أوجه التفاوت، في حين ارتفعت كل من مستويات الفقر وأوجه التفاوت في بعض من الأنظمة الاقتصادية ضعيفة الأداء في بلدان أمريكا اللاتينية وإفريقيا. أما في الصين، فقد أدى ازدهار النظام الاقتصادي، والذي كان يشهد معدل نمو ملحوظ بنسبة 9.5 بالمائة في عام 2004، إلى تحقيق خفض هائل في معدلات الفقر في البلاد، بيد أن معدلات التفاوت قد شهدت ارتفاعاً ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف. كما يشير ذلك إلى أن عمليات النمو على المستويين الوطني والعالمي لم يكن لها تأثيراً مماثلاً على جميع البلدان، كما أنها تعتمد بشكل كبير على كيفية توزيع الدخل على الصعيد الوطني. علاوة على ذلك، فيبدو بأن الفئات الثرية أو الفئات التي تتمتع بالمزيد من المهارات هي الفئات التي تحصل على النسبة الأكبر من الدخل القومي بالمقارنة مع الفئات الفقيرة، حيث توجد هنالك أوجه تباين إقليمية ومحلية كبيرة ذات نتائج مختلفة.

منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي

تعد منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي موطناً لظاهرة عدم المساواة: حيث تعد قيم معامل جيني التي تم تسجيلها في المناطق الحضرية وفي مدن محددة في المنطقة ضمن أعلى المعدلات على مستوى العالم.علاوة على ذلك، فلا يوجد سوى 5 بالمائة من السكان ممن يحصلون على ربع مجموع الدخل القومي، وذلك بالمقارنة مع بلدان جنوب شرق آسيا، حيث تحصل ما نسبته 5 بالمائة من الفئات الأكثر ثراءً على 16 بالمائة من مجموع الدخل القومي، أما في البلدان المتقدمة، فتحصل ما نسبته 5 بالمائة من الفئات الأكثر ثراءً على 13 بالمائة منه. بيد أنه وفي ظل هذه المعدلات، فتحصل الفئات الأكثر فقراً والبالغة نسبتها 30 بالمائة من مجمل سكان أمريكا اللاتينية والكاريبي على 7.5 بالمائة فقط من الدخل القومي، حيث لا يمكن مقارنة هذه النسبة مع أية نسبة أخرى في أي من أنحاء العالم، حتى في المجتمعات التي تشهد أقصى معدلات عدم التكافؤ، حيث أنه عادة ما تحصل الفئات الفقيرة على 10 بالمائة على الأقل من مجموع الدخل القومي.[22]

وترتبط المعدلات المرتفعة من التفاوت في المنطقة بوجود أنظمة اقتصادية بطيئة النمو أو متقلبة، حيث تم تسجيل النصيب الفردي من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2002 والذي كان أدنى من المعدل الذي تم تسجيله عام 1997.[23] علاوة على ذلك، فلا تزال مسألة عدم المساواة والتفاوت في المناطق الحضرية تمثل قضية مزمنة حتى في البلدان التي تشهد معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي، كما في كل من البرازيل والمكسيك. كما يشير التحليل الذي أعده برنامج الموئل إلى متوسط معامل جيني الذي تم تسجيله في المناطق الحضرية في 15 دولة في المنطقة والذي بلغ 0.50 في

الشكل رقم 2.2.4 : مظاهر التفاوت في المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي



المرجع: برنامج الموئل، المرصد الحضري العالمي، 2008

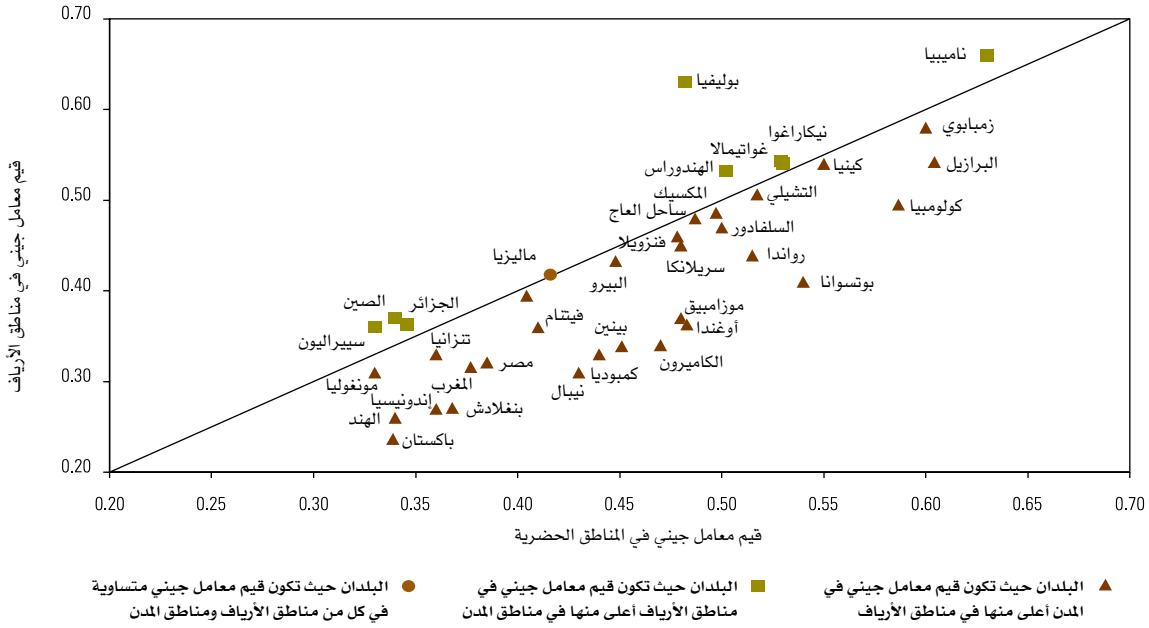
حين بلغ متوسط معامل جيني في 19 مدينة محددة 0.55، [24] والذي يعد مرتفعاً للغاية لدى مقارنته بالنسبة التي تم تسجيلها في المناطق الحضرية في الهند، حيث بلغت قيمة معامل جيني للإنفاق 0.37 في عام 2005.

تعد أمريكا اللاتينية المنقطة الوحيدة في العالم النامي والتي تسجل معدلات مماثلة من التفاوت بين كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف (0.5 في 15 دولة) [25]. من جهة أخرى، فقد تم تسجيل معدلات أعلى من التفاوت في مناطق الأرياف في أربع من هذه البلدان – في كل من بوليفيا، والهندوراس، وغواتيمالا، ونيكاراغوا- حيث سجلت أعلى معدل من الاختلاف بفارق 15 نقطة. كما تتسم هذه البلدان بمستويات منخفضة للغاية من التحضر (53.5 بالمائة مقابل 80.2 بالمائة في غالبية البلدان الأخرى في المنطقة)، فضلاً عن تسجيلها لمعدلات منخفضة من النصيب الفردي من الدخل القومي الإجمالي (1.370 دولاراً مقابل 4.205 دولاراً)، إلى جانب معدلات منخفضة نسبياً من التنمية الصناعية وقاعدة زراعية هامة والتي تمثل أقل من الخمس من الهيكل الوطني للنواتج بحسب القطاعات في عام 2005، حيث تعد هذه النسبة ضعفي النسبة المسجلة في بلدان أخرى في المنطقة. [26] كما تعد معدلات التفاوت في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف متماثلة من الناحية العملية في اثنتين من البلدان – ألا وهما التشيلي والمكسيك- حيث تم تسجيل نسب معامل جيني والتي بلغت في المتوسط 0.52 و 0.50 على التوالي.

أما على مستوى المدن، فتنتشر أقصى معدلات التفاوت في كل من مدن جوانيا، وبرازيليا، وبيلو هوريزونتي، وفورتاليزا، وساوباولو في البرازيل، ومدينة بوغوتا في كولومبيا، حيث تجاوز معامل جيني في كل منها 0.60، حيث تعد هذه النسبة مرتفعة للغاية بحسب المعايير الدولية. كما تلي هذه المدن مباشرة كل من مدينتا ريو دي جينيرو وكوتيبيا في البرازيل، حيث يقل معامل جيني عن 0.60، في حين تراوح معامل جيني ما بين 0.50 إلى 0.56 في عام 2005 في كل من مدن بوينس آيريس وكاتاماركا في الأرجنتين، وسانتياغو في التشيلي، وكويتو في الإكوادور، وغواتيمالا ومدينة مكسيكو وهما العواصم في كل من المكسيك وغواتيمالا على التوالي. من جهة أخرى، فتتضمن المدن التي سجلت معدلات منخفضة من التفاوت بالمقارنة مع المتوسط الإقليمي كلاً من مدينة كاراكاس في فنزويلا، ومدينة مونتيفيديو في الأوروغواي، ومدينة غوادالاخارا في المكسيك، حيث كان معامل جيني أقل من 0.45 في عام 2002. [27]

وبالرغم من التقدم الذي تم إحرازه في بعض البلدان، إلا أن البيانات والتحليلات تشير إلى الارتفاع الحاد لمعدلات تركز الدخل في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي حيث بقيت على حالها منذ فترة التسعينيات. كما يتضح هنا بأن المسار الموجه نحو تحقيق التنمية في المنطقة لم يعمل على الحد من معدلات التفاوت. من جهة أخرى، فإن الأثر التراكمي للتوزيع غير المتساوي والممتد على مدى مختلف مراحل التنمية قد كان يشكل انقساماً عميقاً ودائماً ما بين الفئات الثرية والفقيرة – من فترة النمو الموجه صناعياً في أعقاب الحرب، إلى التكيف الهيكلي، والتحرير، والإصلاحات.كما تبدو سياسات الاقتصاد الكلي والتي تم اعتمادها منذ فترة التسعينيات بأنها قد كانت ذات أثر توزيعي سلبي وذلك نظراً لعدم تحقيقها لأية تغييرات في عمليات التوزيع. علاوة على ذلك، فقد أعدت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي دراسة تضمنت تسعة بلدان في المنطقة، حيث أشارت إلى حدوث تدهور مفاجئ وكبير في عمليات توزيع الدخل في المناطق الحضرية ومناطق الأرياف [28]، حيث يعزى ذلك إلى اعتماد الإصلاحات بما فيه مصلحة للأسواق غير المنظمة، كما للاستثمارات الخاصة وللمزيد من الاندماج في النظام الاقتصادي العالمي. [28] وخلافاً لبعض البلدان الآسيوية، فلم يتم تحقيق المكاسب المرجوة من عمليات تحرير التجارة أو توفير المنافع العامة والبنية الأساسية للحد من استقطاب الدخل في المدن، حيث شهدت قيم معامل جيني للمناطق الحضرية في المكسيك على سبيل المثال تقلباً من 0.5 إلى 0.56، [29] وذلك على الرغم من إحراز البلاد تطوراً ملحوظاً في ميادين الصحة، والتعليم، إلى جانب إحرازها لمؤشرات تنموية أخرى. كما

الشكل رقم 2.2.5 : قيم معامل جيني في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في بلدان نامية محددة

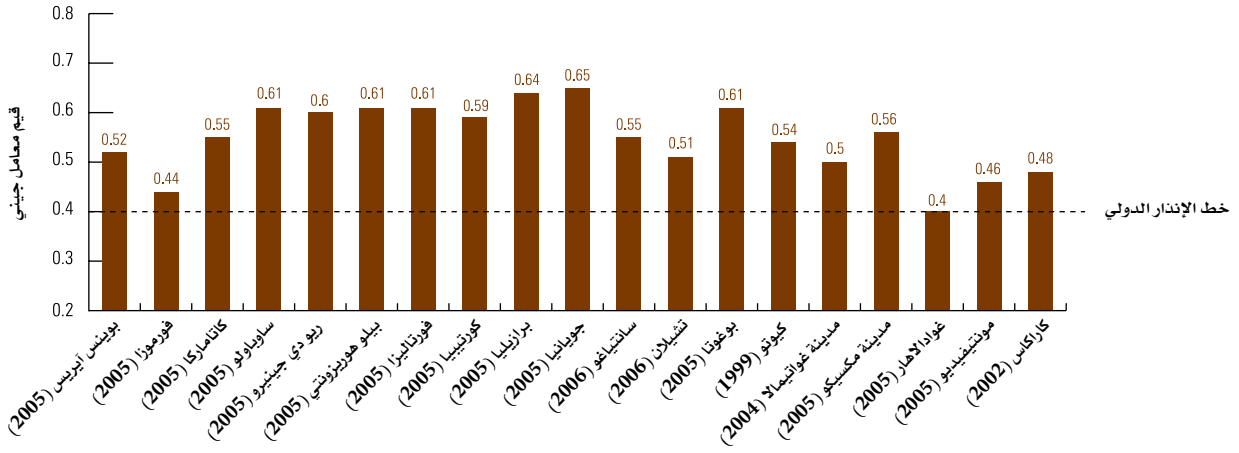


المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008

ملاحظة: تشير قيم معامل جيني إلى مجموعة من مستويات الدخل والاستهلاك ، إفريقيا (مستويات الدخل : 8 بلدان ، مستويات الاستهلاك : 8 بلدان) ، آسيا (مستويات الدخل: 6 بلدان ، مستويات الاستهلاك : 5 بلدان) ، امريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (جميع القيم تشير إلى مستويات الدخل)

مدينة ساوباولو، البرازيل

الشكل رقم 2.2.6 قيم معامل جيني في مدن محددة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي



المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008

ملاحظة: لقد تم جمع هذه البيانات من خلال اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ECLAC لسنوات متعددة ما بين 1991 و 2005 .

تشير جميع القيم أعلاه إلى مستويات الدخل

يشير خط الإنذار الدولي إلى قيمة معامل جيني والتي إذا ماتجاوزته ستكون ذات عواقب سلبية ، اجتماعية ، اقتصادية ، وسياسية . كما تم إنشاء خط الإنذار الدولي من خلال برنامج الموئل بالتشاور مع شركاء البرنامج.

يشير ذلك إلى أن تحسين فرص الحصول على الخدمات الأساسية لا يعني على الدوام رفع مستوى الدخل لدى الفئات الفقيرة في المناطق الحضرية، حيث توجد ضرورة في بعض الأحيان لتحقيق تغييرات هيكلية يمكن من خلالها توزيع الدخل بصورة أكثر توازناً.[30]

كما يمكن أن تعزى أوجه التفاوت بصورة جزئية إلى اعتماد العمليات الصناعية القائمة على الصناعات ذات رؤوس الأموال الضخمة والتي ساهمت في تفاقم الآثار السلبية لتباطؤ نمو الناتج المحلي الإجمالي.كما ارتفعت مستويات البطالة في البرازيل على سبيل المثال من 4.3 بالمائة عام 1990 إلى 12.3 بالمائة عام 2003، في حين انخفض متوسط أجور الأيدي العاملة في القطاع الصناعي الرسمي بنحو 4.3 بالمائة في عام 2003. علاوة على ذلك، فقد تعرضت معدلات توزيع الدخل في المناطق الحضرية إلى التذبذب نتيجة لمعدلات البطالة وانخفاض الأجور.[31] كما تتسم المدن البرازيلية في يومنا هذا بأكبر الفوارق في معدلات توزيع الدخل في العالم نتيجة لهذا السبب ولأسباب تاريخية أخرى. كما تعود جذور أوجه التفاوت في هذه البلاد إلى أسباب هيكلية، مثل ضعف التحصيل العلمي بين فئات محددة، وأنماط ملكية الأراضي، وعدم كفاية السياسات الاقتصادية، والسياسات التوزيعية التي تمثل إحدى المفارقات.[32] ومن الغريب أيضاً عدم وجود سوى أثر ضئيل أو معدوم على أوجه التفاوت في الدخل، حيث نجم هذا الأثر عن العمليات الديمقراطية التي اتبعتها البلاد والتي تنطوي على مشاركة المواطنين – حيث عملت على إيجاد المزيد من الفرص للفئات ذات الدخل المنخفض لكي تتمكن من التأثير على كل من المؤسسات والسياسات والتي من شانها العمل على تحقيق عمليات أفضل لإعادة توزيع الدخل – وفي الواقع، فقد ارتفعت معدلات التفاوت بدلاً من نقصانها.كما تم تسجيل ارتفاعاً ملحوظاً في معدلات التفاوت في مدينة بورتو أليغري على سبيل المثال، حيث ارتفعت قيمة معامل جيني من 0.473 في عام 1991 إلى 0.495 في عام 2000[34]، وذلك على الرغم من الإشادة بإتباع هذه المدينة لعمليات تشاركية لإعداد الموازنات والسياسات الشاملة[33]. بيد أنه قد كان من الممكن أن تسجل هذه المدينة البرازيلية معدلات أعلى من التفاوت في حال عدم إتباعها العمليات التشاركية لإعداد الموازنات.

وبصورة عامة، فلم يقتصر الأمر على ارتفاع معدلات التفاوت في مستويات الدخل في غالبية المدن والبلدان في هذه المنطقة والتي تتسم بمعدلات مرتفعة من التفاوت، بل أنها قد انتشرت أيضاً في المناطق التي كانت تعتبر الأكثر تقدماً في المنطقة.[35] كما شهدت العاصمة الأرجنتينية بوينس آيريس على سبيل المثال اتجاهاً مطرداً من التفاوت في توزيع الدخل الأسري منذ فترة السبعينيات، مما أدى إلى تفاقم حالة عدم المساواة، وذلك كما يتضح من الارتفاع الذي سجله معامل جيني من 0.360 في عام 1974 إلى 0.510 في عام 2001.[36] وبالمثل، فقد ارتفعت معدلات التفاوت في المناطق الحضرية في كوستاريكا والتي كانت قد سجلت أدنى معدلات التفاوت في المنطقة في عام 1990 بنسبة (0.39)، حيث ارتفعت قيمة معامل جيني إلى 0.404 في عام 2006.[37] كما تشير هذه الاتجاهات التي تنبئ بالخطر إلى انه وعلى الرغم من إتباع السياسات والأساليب التقدمية في السنوات الأخيرة؛ إلا أن المنطقة لا يزال أمامها طريق طويل نحو معالجة بعض من الأسباب الجذرية لعدم المساواة، بما في ذلك العيوب الهيكلية والتنظيمية والتي تكون لصالح بعض الفئات فيما يتعلق بمستويات الدخل وحصولها على المزيد من الفرص على حساب فئات أخرى.

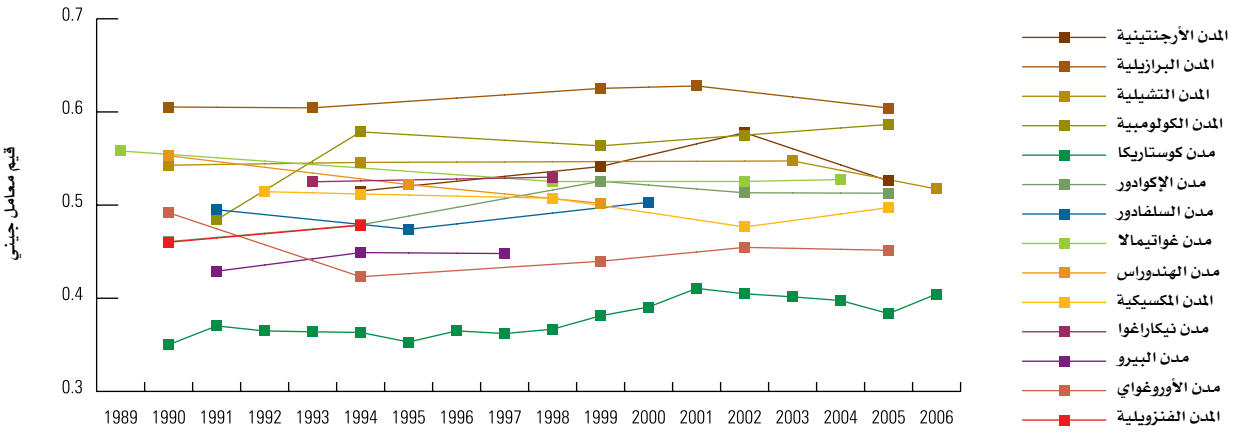
إفريقيا

تنتشر أعلى معدلات الفقر في المناطق الحضرية على مستوى العالم في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى، بيد أنه وعلى الرغم من انتشار الفقر في مناطق الأرياف في هذه البلدان، إلا أن هنالك أكثر من 50 بالمائة من سكان المناطق الحضرية في أكثر البلدان فقراً ممن يعيشون دون خط الفقر[38]، حيث عادة ما تتجلى ظاهرة الفقر في أشكال عدم المساواة في الحصول على السكن المناسب. أما في عام 2005، فقد كان هنالك ستة أفراد من أصل كل عشرة أفراد من سكان الأحياء الفقيرة – حيث يعد هذا العدد قرابة ضعف النسبة الموجودة في بقية البلدان النامية، وأربعة أضعاف تلك في شمال إفريقيا، حيث تبلغ نسبة انتشار الأحياء الفقيرة 15 بالمائة، وحيث تشهد معدلات نمو هذه الأحياء تباطؤاً تدريجياً.[39]

وتعد البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى أبرز مناطق العالم على صعيد عدم المساواة من حيث مستويات التحصيل العلمي، حيث بلغت قيم معامل جيني للتعليم في المنطقة 0.59، والتي تعد أعلى بكثير من ذلك في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (0.34) وأوروبا، والتي تعد المنطقة الأبرز من حيث المساواة في العالم، حيث بلغت قيمة معامل جيني للتعليم 0.19، والتي تشير إلى حصول جميع الأفراد تقريباً على فرص التعليم.[40]

من جهة أخرى، فتعد معدلات التفاوت في التحصيل العلمي عاملاً هاماً

الشكل رقم 2.2.7 أوجه التفاوت في بلدان محددة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، الأعوام 1989-2006



المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل. 2008

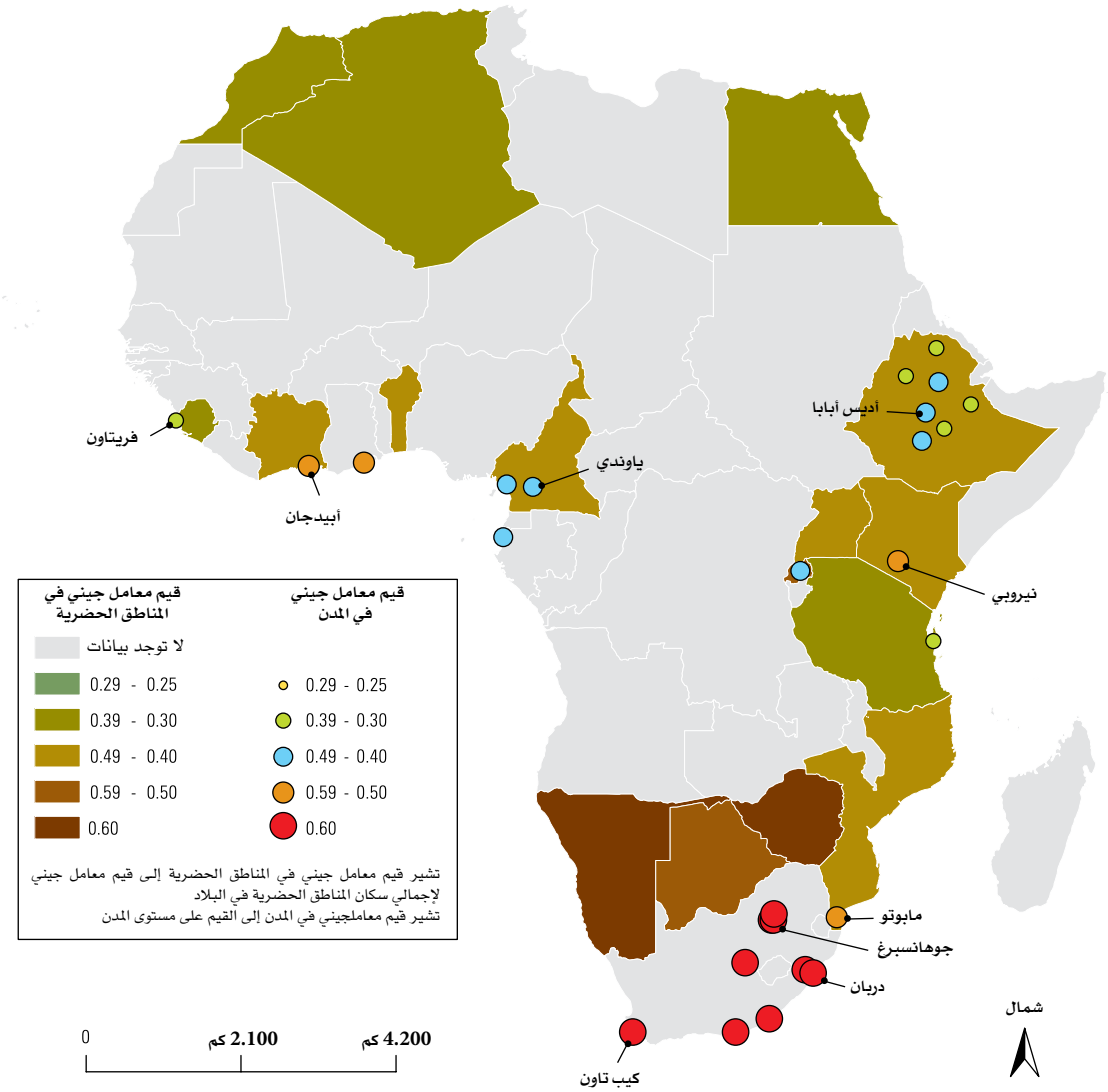
ملاحظة: : لقد تم جمع هذه البيانات من خلال اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ECLAC ومصادر اخرى

في استمرار أنواع أخرى من التفاوت وذلك نظراً لصلتها الوثيقة بالفرص الوظيفية وإمكانية التنقل الوظيفي. كما ترتبط هذه المعدلات في إفريقيا بالأصل الاجتماعي أيضاً. كما تشير دراسة تم إعدادها في ستة بلدان إفريقية إلى أن الأصل الاجتماعي – والمعروف بمثابة مسقط رأس الأفراد، ومستوى التحصيل العلمي للآباء ومكان الإقامة – يعد عاملاً مساهماً في تشكيل معدلات التفاوت. أما في أوغندا على سبيل المثال، وبالرغم من وجود درجة معينة من الديمقراطية إزاء إمكانية الحصول على الفرص التعليمية في المدارس، إلا أنه لا تزال هنالك نسبة تتراوح ما بين 1 و 7 والتي لا زالت تفصل ما بين أبناء الآباء المتعلمين من أبناء الآباء غير المتعلمين. أما في غينيا، فهنالك ما نسبته 64 بالمائة من الأطفال ممن لم يذهبوا إلى المدارس، حيث يكون آباؤهم من المزارعين أو ممن لم يتلقوا أي تعليم على الإطلاق.[41]

وعلى صعيد التفاوت في مستويات الدخل، تحتل البلدان الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى المرتبة الثانية بعد منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي لأعلى مستويات التفاوت ما بين الشرائح الثرية والفقيرة في المناطق الحضرية، حيث بلغت قيمة معامل جيني للمناطق الحضرية في إفريقيا 0.46 في المتوسط بالمقارنة مع 0.50 في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي و 0.39 في المناطق الحضرية الآسيوية. كما تتركز مصادر الدخل بين شرائح ومناطق معينة في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في القارة. من جهة أخرى، وباستثناء كلاً من الجزائر، وناميبيا، وسيراليون، وزمبابوي، حيث تعد معدلات التفاوت في مناطق الأرياف أعلى من تلك التي يتم تسجيلها في المدن، فقد كانت قيمة معامل جيني في المتوسط في جميع البلدان الأخرى التي توفرت بها البيانات أعلى في المناطق الحضرية بالمقارنة مع قيمته في مناطق الأرياف.

أما في شمال إفريقيا، فيبدو بأن هنالك نمطاً متساوياً إلى حد ما في توزيع الدخل، كما تنعكس أوجه الاختلاف في مستويات الفقر في المناطق الحضرية وانتشار الأحياء الفقيرة ما بين كل من شمال إفريقيا والبلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى من خلال عمليات توزيع الدخل، حيث بلغت قيمة معامل جيني للمناطق الحضرية في الأخيرة 0.37، وذلك بالمقارنة مع تلك التي تم تسجيلها في المناطق الحضرية في جنوب الصحراء الكبرى، حيث بلغت قيمة معامل جيني 0.46 في المتوسط. كما تعد مؤشرات التفاوت في الدخل في المناطق الحضرية ومناطق الأرياف أقل وضوحاً في منطقة شمال إفريقيا، وذلك بتسجيل فارق لا يتجاوز أربع نقاط ما بين كل منهما، في حين بلغ الفارق ما بين القيم المسجلة في

الشكل رقم 2.2.8: أوجه التفاوت في المناطق الحضرية في إفريقيا



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في بلدان جنوب الصحراء الكبرى ما مجموعه ثماني نقاط.[42]

وعادة ما يرتبط النمو الاقتصادي في العديد من البلدان الأخرى بمعدلات متزايدة من التفاوت، وفي واقع الأمر، فقد أدى النمو الاقتصادي في إفريقيا والذي بلغ في المتوسط 5.4 بالمائة خلال العقد الماضي[43] إلى تفاقم معدلات التفاوت ما بين الشرائح الثرية وتلك الفقيرة، حيث من المرجح أن تصبح أوجه التفاوت هذه أكثر رسوخاً ما لم يتم اتخاذ خطوات فاعلة لتوفير الإعانات للشرائح ذات الدخل المتدني إلى جانب توفير منافع عامة أخرى، بما في ذلك المدارس والبنية الأساسية.

وهنالك دول أخرى مثل غانا، وموزامبيق، وتنزانيا، والتي شهدت نمواً اقتصادياً متسارعاً خلال السنوات الأخيرة، بيد أنها قد شهدت أيضاً ارتفاعاً في معدلات التفاوت. من ناحية أخرى، فإن النمو الاقتصادي لا يعد العامل الوحيد والدافع لارتفاع مستويات التفاوت في المنطقة – حيث كانت هنالك بلداناً أخرى كالكاميرون وساحل العاج واللتان سجلتا ارتفاعاً في معدلات التفاوت على الرغم من النمو الاقتصادي البطيء في كل منهما. أما في كينيا، فقد ارتبط النمو الاقتصادي خلال السنوات الأخيرة بارتفاع مستويات التفاوت في المناطق الحضرية وانخفاضها في مناطق الأرياف.[44]

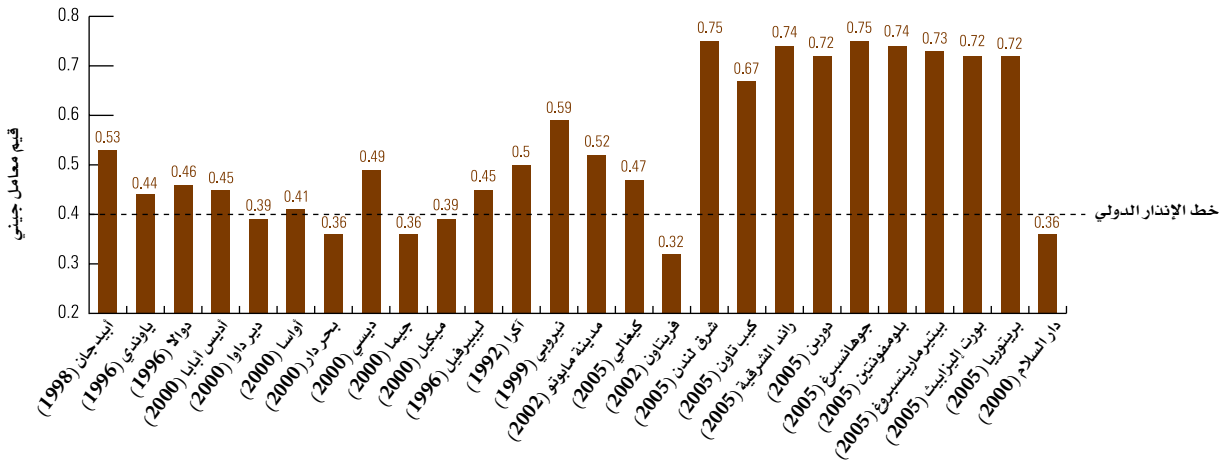
كما تعد معدلات التفاوت في مستويات الدخل مرتفعة في غالبية مدن المنطقة، عدا عن ارتفاعها المتواصل في بعض من هذه المدن. كما تتجلى أوجه التفاوت بأعلى قيمها في مدن جنوب إفريقيا وناميبيا، وذلك على الرغم من القضاء على حقبة الفصل العنصري في مطلع فترة التسعينيات. كما تعد معدلات التفاوت في المناطق الحضرية في كل من هاتين الدولتين أعلى حتى من تلك المسجلة في مدن أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، حيث بلغ متوسط قيمة معامل جيني في مدن جنوب إفريقيا 0.73، في حين بلغت قيمته في مدن ناميبيا 0.62، وذلك بالمقارنة مع ما قيمته 0.5 في المناطق الحضرية في أمريكا اللاتينية.[45] علاوة على ذلك، تبرز مدينة مابوتو، عاصمة موزامبيق، باعتبارها مدينة ذات مستويات مرتفعة من التفاوت في الاستهلاك، حيث بلغت قيمة معامل جيني 0.52، وتجدر الإشارة هنا إلى أن السكان ممن يعيشون ما دون خط الفقر لم ينتفعوا من النسب المسجلة للنمو الاقتصادي والزيادة العامة في مستويات الدخل في موزامبيق.[46]

أما في كينيا، فقد تم تسجيل معدلات مرتفعة نسبياً من التفاوت في

أحد شوارع مدينة لاغوس، نيجيريا: تعاني المدن الإفريقية في جنوب الصحراء من معدلات مرتفعة من الفقر وعدم المساواة

المناطق الحضرية، حيث بلغت القيمة المسجلة لمعامل جيني في المناطق الحضرية في عام 2005 ما نسبته 0.447، وذلك بالمقارنة مع 0.38 في مناطق الأرياف.[47] بيد أنه يمكن الحد من معدلات التفاوت في البلاد

الشكل رقم 2.2.9 قيم معامل جيني في مدن إفريقية محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008
ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر رسمية متعددة، بما في ذلك مكاتب الإحصاءات الوطنية، والدراسات الإحصائية الوطنية
تم استخلاص البيانات حول مدن جنوب إفريقيا من شبكة مدن جنوب إفريقيا، 2006
يشير خط الإنذار الدولي إلى قيم معامل جيني والتي إذا ما تجاوزته ستوكن ذات عواقب سلبية، اجتماعية، واقتصادية، وسياسية، وقد تم إنشاؤه من خلال برنامج الموئل بالتشاور مع شركاء البرنامج

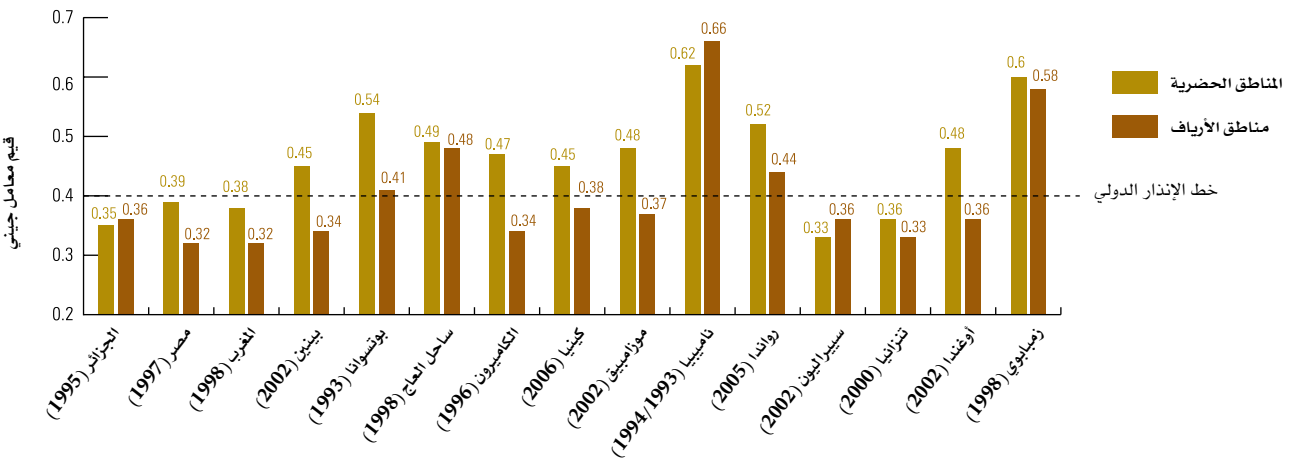
مستقبلاً من خلال تطبيق برامج كتوفير التعليم المجاني للمراحل الابتدائية في عام 2003 كما من خلال القرار الأخير برصد الموارد العامة وتوجيهها بصورة مباشرة للمقاطعات والمجتمعات المحلية، حيث يتمثل الهدف في كل من البرنامجين في رفع مستويات الدخل المتاح للشرائح الفقيرة في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف. من جهة أخرى، فقد عمل برنامج الموئل على إعداد المزيد من الدراسات في الآونة الأخيرة تضمنت 17 مدينة صغيرة تقع حول منطقة بحيرة فكتوريا في ثلاثة بلدان تقع في شرق إفريقيا، وهي: كينيا، وتنزانيا، وأوغندا، حيث خلصت هذه الدراسات إلى تطابق معدلات التفاوت في هذه المدن الصغيرة مع تلك المسجلة في المدن الكبيرة، حيث يعزى ذلك وبشكل كبير إلى عدم ارتباط المعدلات المرتفعة للنمو الحضري بتوفير المزيد من البنية الأساسية والخدمات العامة، مثل المياه والصرف الصحي. كما لوحظ عدم وجود تباين كبير في قيم معامل جيني في هذه البلدان (056 في المدن الكينية، 0.57 في مدن تنزانيا، 0.55 في مدن أوغندا). [48] علاوة على ذلك، فعادة ما ترتبط أوجه التفاوت في هذه البلدان وغيرها من بلدان شرق إفريقيا بالتفاوت في فرص الحصول على الأراضي وتوزيع الأصول، سواء في مناطق الأرياف أو المناطق الحضرية. [49]

وتعد كل من مدينة فريتاون في سييراليون، وديرداوا في إثيوبيا، ودار السلام في تنزانيا من أبرز المدن على صعيد المساواة في منطقة جنوب الصحراء الكبرى، حيث سجلت قيم معامل جيني بنسب تراوحت ما بين 0.32، 0.39، 0.36 على التوالي. بيد أنه وعلى الرغم من الارتفاع النسبي لمعدلات التفاوت في مدن مثل ياوندي، ودوالا، وأديس أبابا، وأكرا، وكيغالي؛ إلا أن معدلات التفاوت في هذه المدن – والتي بلغت قيمة معامل جيني بها ما دون –0.5 لا تزال أدنى من المتوسط الوطني لكل منها، كما أنها تعد أدنى بكثير من تلك الموجودة في مدن جنوب إفريقيا ذات معدلات التفاوت المرتفعة، حيث تتراوح قيم معامل جيني من قيمة «متدنية» بنسبة 0.67 في كيب تاون إلى قيمة «مرتفعة» بنسبة 0.75 في جوهانسبرغ. [50] علاوة على ذلك، وبالرغم من التقدم الاقتصادي والاجتماعي الهام الذي تم إحرازه؛ لا سيما في المعايير الاجتماعية للأجور وتوفير الإعانات لتوفير الخدمات الأساسية، والتعليم، والإسكان، [51] إلا أن منطقة جنوب إفريقيا لم تتمكن بعد من التخلص من النموذج الاقتصادي الذي كان متبعاً في حقبة التمييز العنصري حيث كان يتم تركيز الفرص والثروة [52] ضمن فئات معينة، ولذلك فلا تزال أوجه التفاوت « عنصرية» إلى حد كبير للغاية، فضلاً عن اعتمادها على النوع البشري والمعيار الجغرافي، وفي الواقع، شهدت الأسر الإفريقية من العرق الأسود انخفاضاً في مستوى الدخل بنسبة 19 بالمائة ما بين الأعوام 1995 و 2000، في حين شهدت الأسر من العرق الأبيض ارتفاعاً في مستوى الدخل بنسبة 15 بالمائة. [53] بيد أن هنالك أدلة حديثة تشير إلى حدوث انخفاض طفيف على مستويات التفاوت في غالبية المدن في جنوب إفريقيا منذ عام 2001، وذلك لدى تسجيل غالبية المدن لما قيمته 0.75 أو أكثر لمعامل جيني، بيد أنه قد كانت هنالك بعض المدن التي سجلت معدلات مرتفعة للغاية من التفاوت بقيمة بلغت 0.8.

كما توجد مؤشرات إيجابية لوجود تحول في الفقر في المناطق الحضرية، ومعدلات البطالة والتفاوت في مستويات الدخل في بعض البلدان، وذلك من خلال المؤشرات الاقتصادية الإيجابية في العديد من المدن الإفريقية، بما في ذلك جنوب إفريقيا، وما يصاحبها من المستويات الأعلى لإنفاق البلاد كجزء من إستراتيجيات إعادة التوزيع، وذلك على الرغم من وجود العديد من المدن والتي لم تستشعر بعد بأثر النمو الاقتصادي السريع على عمليات الحد من مستويات الفقر ومعدلات التفاوت.

وتمتد جذور أوجه التفاوت في مستويات الدخل في المدن الإفريقية إلى ماضيها الاستعماري، بيد أنه قد تم تعزيزها من خلال المؤسسات التي تم إنشاؤها في مرحلة ما بعد الاستعمار. علاوة على ذلك، فقد ساهمت أشكال الفساد، والطغيان، وغيرها من أشكال العلاقات غير المتساوية والاستغلالية في تدني مستوى سجل توزيع الثروة في إفريقيا. كما تعد أوجه التفاوت في مستويات الدخل نتيجة لتشكيل الحكومات المحلية الضعيفة وغير الفاعلة، ونتيجة لضعف العمليات الإدارية واحتكار فرص الحصول على الأصول، ولا سيما الأراضي، والتي عادة ما تكون في قبضة النخبة السياسية والاقتصادية. من جهة أخرى، فقد أدى تنفيذ برامج التكيف الهيكلي (SAPs) والذي تم من خلاله توجيه الإعانات نحو توفير الخدمات الأساسية، ولا سيما في المناطق الحضرية، إلى النجاح في الحد من مستويات الفقر في المدن، بيد أن هذه البرامج قد ساهمت أيضاً في تفاقم معدلات الفقر والتفاوت في بعض من البلدان الأخرى. [54] أما في المناطق الحضرية الكينية على سبيل المثال، فقد ارتفعت قيمة معامل جيني من 0.47 في فترة الثمانينيات إلى 0.575 في فترة التسعينيات، حيث يعزى ذلك بشكل كبير إلى برامج التكيف الهيكلي، وضعف العمليات الإدارية وغيرها من العوامل التي انعكست سلباً على فقراء المناطق الحضرية. [55] أما في نيجيريا، فقد ارتفعت قيمة معامل جيني من 0.37 إلى 0.416

الشكل رقم 2.2.10 : قيم معامل جيني في المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في بلدان إفريقية محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة، ولسنوات متعددةيشير خط الإنذار الدولي إلى قيم معامل جيني والتي إذا ما تجاوزته ستكون ذات نتائج سلبية، اجتماعية، واقتصادية، وسياسية، حيث تم إنشاؤه من خلال برنامج الموئل بالتشاور مع شركاء البرنامج

لأسباب مماثلة، [56] كما أدت الظروف الاقتصادية الصعبة التي شهدتها أبيدجان والتي بلغت ذروتها لدى انخفاض قيمة العملة المحلية إلى ارتفاع قيمة معامل جيني لمستويات الدخل من 0.497 في عام 1992 إلى 0.529 في عام 1998. [57] علاوة على ذلك، فهناك مجموعة حديثة نسبياً من برامج الحد من مستويات الفقر والتي يتم تنفيذها في البلدان الإفريقية، بيد أنها لم تثبت فاعليتها إلى حد الآن، وذلك نظراً لوجود العديد منها والتي لا تعمل سوى على معالجة أعراض أوجه التفاوت عميقة الجذور، بدلاً من معالجة الأسباب الهيكلية الكامنة ورائها.

كما كانت هنالك أنواعاً مختلفة من النكبات التي عصفت بهذه القارة، حيث أدت إلى تفاقم أوجه التفاوت. من جهة أخرى، فإن الكوارث الطبيعية والبشرية لا تعمل فقط على عرقلة عملية التنمية في البلدان التي تحدث بها، بل أنها تعمل أيضاً على تعميق الفوارق بين مختلف الشرائح الاجتماعية والمناطق. كما ارتفعت قيمة معامل جيني في أنغولا التي مزقتها الحروب من 0.45 في عام 1995 إلى 0.51 في عام 2000، وذلك في ظل احتدام الصراع في البلاد. [58] أما في العديد من البلدان التي تشهد نزاعات أو كوارث بيئية، فمن المرجح أن يرتفع عدد الأفراد ممن يعيشون في دوامة الفقر في المناطق الحضرية وذلك نظراً للجوء سكان مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية، حيث ينضم أولئك الأفراد إلى أدنى شرائح المجتمع باعتبارهم أفراداً نازحين.

ويعد وباء نقص المناعة المكتسبة / الإيدز عاملاً آخر من العوامل التي تؤثر على مستويات التفاوت في القارة، حيث أنه وإلى جانب دوره في تفاقم ظاهرتي الجوع والفقر، فإنه ينعكس أيضاً على اقتصاد الفقراء في المناطق الحضرية، مما يساهم في تحقيق المزيد من التذبذب في مستويات الدخل. كما تم إعداد دراسة في بوتسوانا – والتي تعد أحد أبرز البلدان من حيث معدلات انتشار الإيدز في العالم ، وذلك بإصابة 25 بالمائة تقريباً من سكانها بهذا الفيروس- حيث خلصت إلى توقع خسارة أكثر من ربع الأسر الأكثر فقراً لأربابها خلال السنوات العشر المقبلة نتيجة لفيروس نقص المناعة المكتسبة / الإيدز. من جهة أخرى، فقد خلصت الدراسة أيضاً إلى أن نصف الأسر الأكثر فقراً سوف تتكبد المزيد من النفقات لمعالجة فرد واحد على الأقل من المصابين بهذا الفيروس، في حين ستزداد نسبة المعالين في الأسر الأخرى بنحو 4 أفراد بعيد وفاة الفرد المصاب في تلك الأسر، مما يؤدي إلى تضاعف الاحتياجات التي يجب تلبيتها في ظل المعدل ذاته من الموارد أو ضمن معدل أقل. [59] كما يعد هذا الاتجاه سائداً أيضاً في بلدان أخرى في إفريقيا الجنوبية والشرقية حيث توجد معدلات مرتفعة من الإصابة بفيروس الإيدز، كما أنه لا بد من دراسة هذا الاتجاه لدى قياس معدلات التفاوت في المدن.

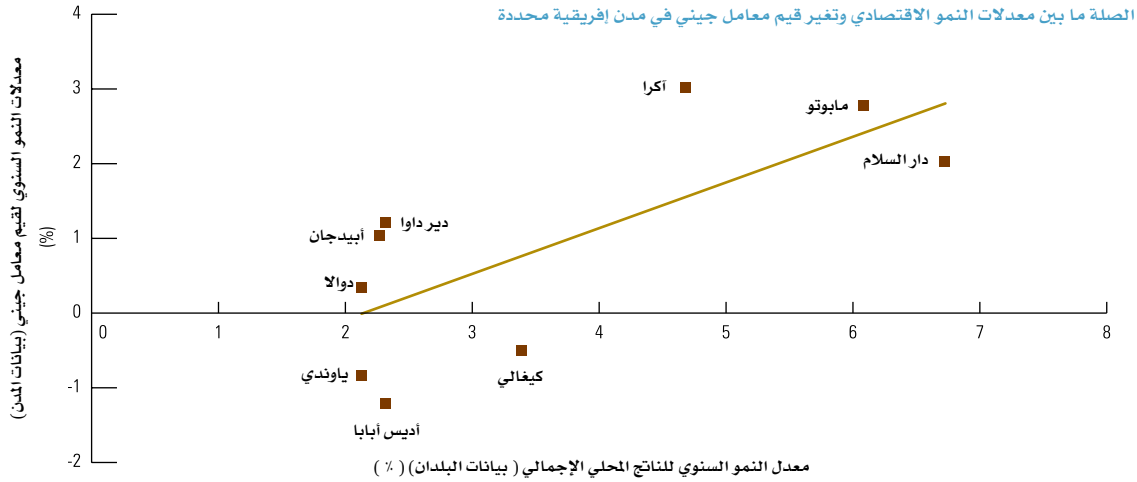
آسيا

تعد آسيا أبرز المناطق من حيث المساواة في العالم النامي: حيث بلغت قيمة معامل جيني في المناطق الحضرية 0.39، والتي تقل بنسبة بسيطة عن مؤشر « التفاوت » والبالغة 0.4، حيث تعد القيم التي تتجاوزها قيماً مرتفعة بشكل غير مقبول. كما توجد في آسيا أكبر أشكال التباين في مستويات توزيع الدخل، وذلك في ظل وجود بلدان تحافظ على مستويات منخفضة من التفاوت أو أنها تعمل على تخفيضها، في حين توجد بلدان أخرى تشهد ارتفاعاً في معدلات التفاوت. من جهة أخرى، فإن معدلات التفاوت في البلدان الآسيوية – والتي عادة ما يتم قياسها من خلال مؤشرات الدخل والاستهلاك [60] – أعلى في المناطق الحضرية بشكل عام منها في مناطق الأرياف، باستثناء الصين، والتي تعد البلاد الوحيدة في المنطقة والتي سجلت قيماً أعلى من معامل جيني في مناطق الأرياف. [61] علاوة على ذلك، فتعد ماليزيا البلاد الوحيدة والتي سجلت معدلات مماثلة من التفاوت في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف.

وفي عام 2005، كان هنالك فرداً واحداً من بين كل ثلاثة أفراد آسيويين ممن يعيش في دوامة الفقر، حيث بلغ عدد الفقراء قرابة 900 مليون نسمة أو ما يقارب ثلثي سكان العالم ممن يعيشون ما دون خط الفقر، حيث يعيش معظمهم في مناطق الأرياف. [62] كما تشير التحليلات التي يعدها برنامج الموئل إلى وجود نحو ثلث سكان المناطق الحضرية في العالم ممن يعيشون في الأحياء الفقيرة عام 2005، حيث يعيش أكثر من نصفهم ، أي ما يعادل 15 مليون نسمة في آسيا. [63] كما أحرزت المنطقة بشكل عام تقدماً كبيراً في ميادين الحد من الفقر وتحسين مستويات المعيشة نتيجة لتسارع النمو الاقتصادي، بيد أن معدلات التفاوت في مستويات الدخل لم تنخفض في العديد من البلدان، بل أنها قد ارتفعت بشكل ملحوظ في بعض الحالات.

وتعد معدلات التفاوت في مستويات الدخل في المدن الآسيوية منخفضة نسبياً لدى مقارنتها بتلك الموجودة في مناطق أخرى في العالم النامي، حيث تشير البيانات التي تضمنت 39 مدينة في 8 بلداً آسيوياً إلى قيمة معامل جيني والتي بلغت في المتوسط 0.40، والتي بلغت أيضاً قرابة متوسط التفاوت في الدخل الحضري الوطني الذي تم تسجيله في هذه البلدان. بيد أن هنالك أوجه اختلافات واضحة في توزيع الدخل بين المدن، وحتى في الدولة الواحدة، الأمر الذي يشير إلى أن المجاميع الوطنية لا تنعكس بالضرورة على المستوى المحلي. فعلى سبيل المثال، تعد مدينة بكين، عاصمة الصين، المدينة التي تتمتع بأعلى درجات المساواة في آسيا، حيث بلغت قيمة معامل جيني بها 0.22، حيث تعد هذه القيمة الأدنى بين جميع المدن الآسيوية، بالإضافة لاعتبارها الأدنى على مستوى العالم، في حين

الشكل رقم 2.2.11 : الصلة ما بين معدلات النمو الاقتصادي وتغير قيم معامل جيني في مدن إفريقية محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

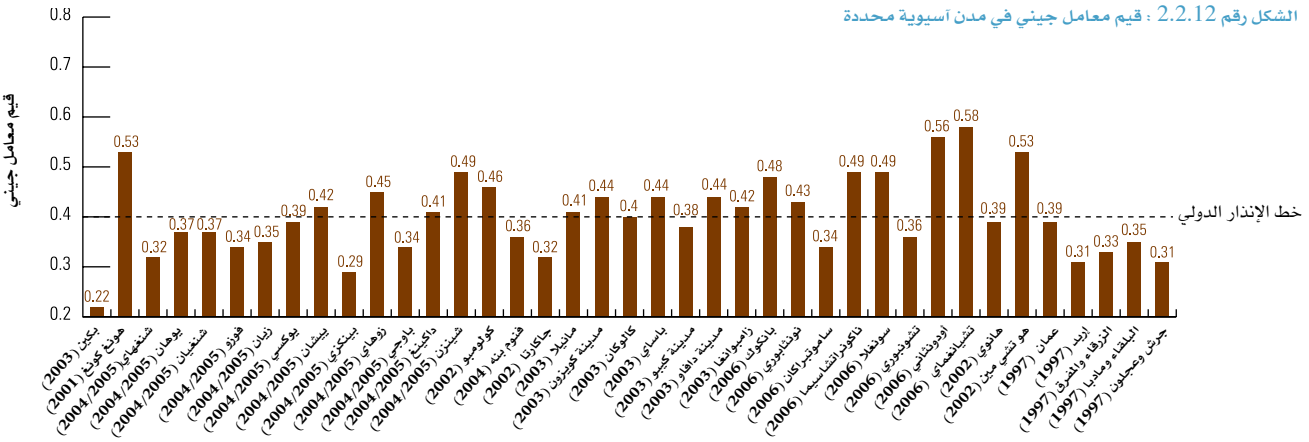
تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة ما بين الأعوام 1989 و 2005

أسواق عائمة في بانكوك: حيث تعاني المدن التايلاندية من معدلات مرتفعة من عدم المساواة بالمقارنة مع غيرها من المدن الآسيوية

سجلت مدينة هونغ كونغ، المنطقة الإدارية الخاصة في الصين، أعلى قيمة لمعامل جيني بين مختلف المدن الآسيوية، حيث تعد هذه القيمة مرتفعة نسبياً بحسب المعايير الدولية أيضاً، وذلك بنسبة 0.53. كما شهدت مدينة هونغ كونغ زيادة مطردة في معدلات التفاوت في الدخل خلال العقود الثلاثة الماضية، حيث ارتفعت قيمة معامل جيني من 0.45 في عام 1981 إلى 0.476 في عام 1991 و 0.525 في عام 2001.[64] كما تضمنت المدن الأخرى التي سجلت معدلات تفاوت كلاً من مدينة هو تشي مين في الجزء الجنوبي من فيتنام، حيث بلغت قيمة معامل جيني 0.53، بالإضافة لمدينتي (ناكون راتشاسيما وسونغلا) في تايلاند، حيث بلغت قيمة معامل جيني 0.49، تليها مباشرة العاصمة بانكوك بنسبة 0.48. علاوة على ذلك، فتعد معدلات التفاوت مرتفعة أيضاً في العاصمة الفلبينية مانيلا (0.41)، لا سيما في مدن «كويزون» و «باساي»، وهما ضاحيتين سكنيتين بلغت قيمة معامل جيني في كل منهما 0.44 في عام 2003. من جهة أخرى، فقد تم تسجيل قيمة مرتفعة لمعامل جيني على صعيد الدخل في مدينة «شنتشن» التي تقع على دلتا نهر اللؤلؤ في الصين، حيث بلغت قيمته (0.49)، كما هو الحال أيضاً في كل من مدينة (ييشان) بنسبة 0.42، ومدينة(داكوين) بنسبة 0.41. علاوة على ذلك، فقد شهدت أوجه التفاوت انتشاراً أكبر في مراكز حضرية أخرى في الصين وذلك منذ منتصف فترة الثمانينيات، وبالتزامن مع المرحلة الأولى من الإصلاحات الاقتصادية في المناطق الحضرية والتي أدت إلى رفع قيمة معامل جيني في الصين إلى 0.32، والتي تعد أعلى بفارق 9 نقاط بالمقارنة مع ما كانت عليه عام 1988.

وتعد مدينة كولومبو في سريلانكا منطقة غير متكافئة أيضاً، حيث بلغت قيمة معامل جيني 0.46 في عام 2002. بيد أن سريلانكا تستحق الذكر هنا باعتبارها مثالاً إيجابياً في ميدان الحد من التفاوت في مستويات الدخل. كما تمكنت هذه البلاد من عكس اتجاه تزايد أشكال التفاوت في المناطق الحضرية، حيث انخفضت قيمة معامل جيني في المناطق الحضرية خلال فترة التسعينيات من قيمة مرتفعة للغاية (0.62) في فترة التسعينيات إلى قيمة مرتفعة بشكل معتدل (0.48) في عام 2002. أما إندونيسيا، ومن جهة أخرى، فقد تمكنت من تحقيق خفض في كل من مستويات الفقر والتفاوت في المدن، حيث تشير الإحصاءات الرسمية إلى انخفاض نسبة الفقر في البلاد من 40 بالمائة في عام 1976 إلى 13 بالمائة في عام 1993.[65] علاوة على ذلك، وبافتراض عدم وجود أية مشاكل متعلقة بالبيانات المقارنة؛ يمكن القول بأن البلاد قد تمكنت من تسجيل انخفاض في معدلات التفاوت في مستويات الدخل في المناطق الحضرية بنحو 8.3 بالمائة خلال السنوات ذاتها. كما بقيت معدلات التفاوت في المناطق الحضرية منخفضة إلى حد ما خلال مرحلة النمو الاقتصادي المرتفع في مطلع التسعينيات وبعيد الأزمة المالية التي واجهتها البلاد في أواخر التسعينيات، والتي انعكست بصورة رئيسية على الفئات ذات الدخل المرتفع من العاملين في أسواق العقارات والأسواق المالية في المناطق الحضرية، فعلى سبيل المثال، بقيت قيمة معامل جيني في العاصمة جاكارتا ثابتة خلال هذه الفترة المتقلبة، حيث تراوحت ما بين 0.363 في

الشكل رقم 2.2.12 : قيم معامل جيني في مدن آسيوية محددة

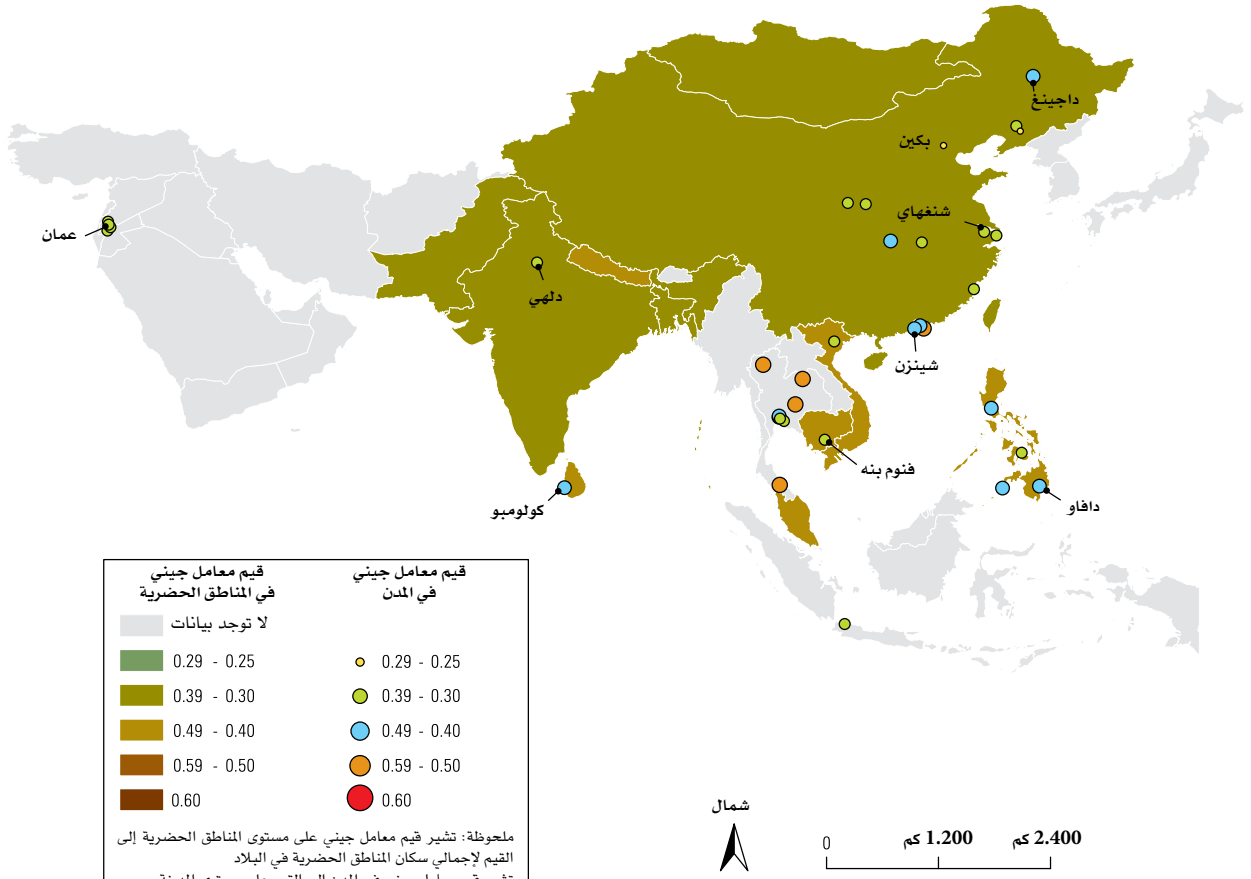


المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملحوظة: تم جمع البينات من خلال اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ لسنوات متعددة ما بين 1990 و 2006

يشير خط الإنذار الدولي إلى قيم معامل جيني والتي إذا ما تجاوزته ستكون ذات نتائج سلبية، اجتماعية، واقتصادية، وسياسية، وقد تم إعداده من خلال برنامج الموئل وبالتشاور مع شركاء البرنامج

الشكل رقم 2.2.13: أوجه التفاوت في المناطق الحضرية في آسيا



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

عام 1996 و 0.322 في عام 2002.[66]

وتعد الجمهورية الإيرانية مثالاً جيداً أيضاً بين البلدان التي تمكنت من خفض معدلات الفقر والتفاوت بعد فترة الثورة الصاخبة التي شهدتها في فترة الثمانينيات. كما تعد قيمة معامل حيني والبالغة 0.40 أدنى بكثير من القيمة المسجلة في بلدان أخرى متوسطة الدخل مثل ماليزيا والتي بلغت قيمة معامل جيني بها 0.49.[67] علاوة على ذلك، فقد بقيت أغنى عشرين شريحة على صعيد الإنفاق الفردي ثابتة منذ منتصف الثمانينيات وذلك بالمقارنة مع الشرائح الأكثر فقراً. بيد أنه وخلافاً للبلدان الأخرى المنتجة للنفط، فقد أدت الطفرة الأخيرة في ميدان إنتاج النفط والتي شهدتها إيران (خلال الفترة ما بين الأعوام 1994 و 2004) إلى تحقيق معدلات أكبر من المساواة بين سكان المناطق الحضرية، بالإضافة إلى الحفاظ على معدلات أدنى من التفاوت في المناطق الحضرية بالمقارنة مع مناطق الأرياف، وهي الظاهرة التي لطالما ميزت البلاد طوال عقدين من الزمن على أقل تقدير. بيد أن هنالك دراسات أخرى تشير إلى أن ظاهرة النمو الاقتصادي في إيران لا تعد عاملاً محايداً فيما يتعلق بالتفاوت في مستويات الدخل، وعلى العكس من ذلك، فقد أشارت الدراسات إلى نتائج عامة لصالح الشرائح الثرية فضلاً عن إدامة نتائج عدم المساواة، مما أسفر عن تشوهات كبيرة في العلاقة ما بين الأداء المؤسسي وأداء الأسواق، والتي تمثلت في استنتاج عدم توليد فرص عمل كافية جراء عملية نمو الدخل، مما يولد ظاهرة التضخم.[68] كما من المرجح أن يكون انتشار النمو الاقتصادي أكثر توازناً في مقاطعات العواصم حيث يتم تسجيل معدلات نمو سكاني أدنى من معدلات النمو الاقتصادي، كما في مدن بوشهر، وإيلام، وشاركورد، وسيمان.

وعادة ما كانت معدلات التفاوت تشهد ارتفاعاً في المدن الآسيوية وذلك في سياق النمو الاقتصادي المتسارع، فعلى سبيل المثال، سجلت كل من الصين وفيتنام معدلات نمو اقتصدي مرتفعة بنسبة 11.5 بالمائة و 7.5 بالمائة على التوالي خلال فترة التسعينيات، كما سجلت كل من مدينتي بكين وهانوي زيادة في قيم معامل جيني بنحو 2.5 بالمائة تقريباً.[69] كما تمت ملاحظة حالة مماثلة في مدينة هونغ كونغ ومدن صينية أخرى، حيث أدت المعدلات المتزايدة من الدخل الفردي إلى زيادة معدلات التفاوت. بيد أن عملية النمو الاقتصادي لا تنعكس على الدوام بمعدلات متزايدة من التفاوت في العديد من المدن الآسيوية، حيث بقيت معدلات التفاوت في المناطق الحضرية ثابتة أو أنها قد شهدت انخفاضاً في بعض البلدان التي كانت تشهد معدلات إيجابية من النمو الاقتصادي.

وفي ظل نمو الأنظمة الاقتصادية، تصبح الفوارق الإقليمية أكثر وضوحاً، ففي الصين على سبيل المثال، استقطبت المدن الساحلية الشرقية نسبة كبيرة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة كما أنها عملت على توليد تدفقات كبيرة من الصادرات، في حين تخلفت المدن الداخلية والمنطقة الغربية من البلاد عن هذا الركب نتيجة لعدة عيوب، مثل انخفاض القوى العاملة الماهرة، وضعف كفاءة التكتلات الاقتصادية، وغيرها من العوامل المتصلة بالموقع الجغرافي.[70] كما تنعكس معدلات التفاوت في مستويات الدخل في المناطق الحضرية على الصعيد الإقليمي، حيث تتجلى في أبرز صورها بالمعدلات المتفاوتة من الأجور بين مختلف المقاطعات. كما تعد أوجه التفاوت الإقليمي واضحة في فرص الحصول على التعليم وغير ذلك من المؤشرات: وبصورة عامة، تتمتع المنطقة الشرقية في البلاد ذات المعدلات المرتفعة من التحضر بمؤشرات أفضل للتنمية البشرية بالمقارنة مع تلك المؤشرات

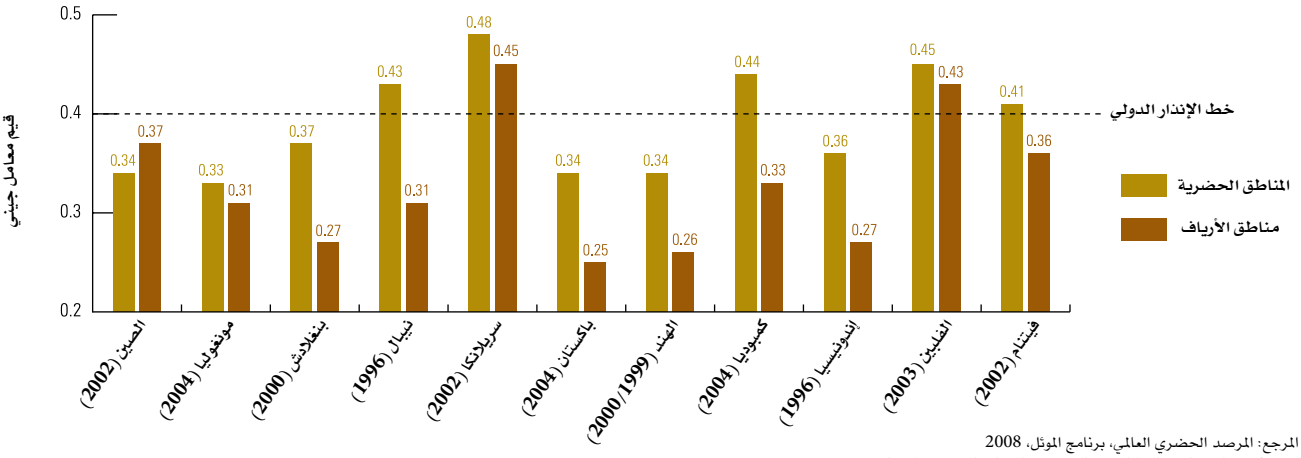
الموجودة في المناطق الريفية النائية والتي تقع في المناطق الداخلية من البلاد، وعلى سبيل المثال، بلغت معدلات الأمية في المنطقة الغربية من الصين ما يزيد على 60 بالمائة بين الفتيات وأكثر من 40 بالمائة بين الذكور فوق سن الخمسة عشر عاماً – حيث يمكن مقارنة هذه المستويات مع تلك الموجودة في البلدان الأقل تطوراً في منطقة آسيا كما أنها تعد أعلى بكثير من المتوسط الوطني في الصين.[71]

كما توجد العديد من البلدان في المنطقة، ولا سيما الصين، والتي تتصارع أيضاً مع أوجه التفاوت في مستويات الدخل ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، كما ارتفعت مستويات التفاوت ما بين هذه المناطق خلال العقدين الماضيين حيث يعزى ذلك بصورة مباشرة إلى التحرير الاقتصادي وتركز الأنشطة الاقتصادية في المناطق الحضرية أو مناطق المدن. كما كانت هذه البلدان تتمتع بمعدلات متساوية تقريباً من توزيع الدخل قبل فترة التحول الاقتصادي، حيث كانت قيمة معامل جيني تبلغ 0.25 تقريباً، أما في يومنا هذا، فقد باتت الصين تشهد أحد أكبر الفجوات في مستويات الدخل ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف بالمقارنة مع أية بلاد أخرى في العالم، حيث بلغت نسبة الدخل الفردي المستهلك في المناطق الحضرية أكثر بنحو 3.2 ضعفاً بالمقارنة مع النسبة في مناطق الأرياف في عام 2003، كما تشير الدراسات إلى أن مساهمة معدلات التفاوت ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في توزيع الدخل على مستوى البلاد قد تكون أعلى من مساهمة الفوارق الإقليمية. كما تعد مؤشرات التفاوت في مستويات الدخل ضمن المناطق الريفية أعلى من تلك في المناطق الحضرية، حيث يعزى ذلك بشكل رئيسي إلى التغيرات الحاصلة في الاقتصاد الزراعي، وذلك في ظل انتقال أعداد أكبر من العاملين في مناطق الأرياف إلى قطاعات أخرى غير زراعية أو نتيجة هجرتهم إلى المناطق الحضرية، مما يؤدي بالتالي إلى اتساع الفجوة في معدلات الدخل في مناطق الأرياف.[73] علاوة على ذلك، تعد معدلات التفاوت أعلى في مناطق الأرياف منها في المناطق الحضرية نتيجة لأنظمة التوزيع والتي لا تعمل سوى على ضمان فرص محدودة لحصول سكان الأرياف على خدمات معينة، في حين يتمتع سكان المناطق الحضرية بفرص أكبر للحصول على مجموعة متنوعة من المنافع العامة كالإعانات السكنية والرعاية الطبية والتي من شانها المساعدة في الحد من معدلات التفاوت.[74]

أما في الهند، وكما هو الحال في بلدان آسيوية أخرى، فقد ارتفعت معدلات التفاوت في المناطق الحضرية بشكل أسرع من مناطق الأرياف، وذلك نتيجة للتحول العام من النشاطات الاقتصادية القائمة على كثافة القوى العاملة نحو نشاطات أخرى تقوم على أساس كثافة رأس المال، فضلاً عن نمو مستوى الصادرات و الواردات الصناعية والتي تقوم على أساس القوى العاملة المتمرسة في ظل تقديم مستويات أعلى من الأجور.[75] كما انخفضت معدلات التفاوت في مستويات الدخل في مناطق الأرياف في الهند خلال فترة التسعينيات، حيث انخفضت قيمة معامل جيني من 0.282 عام 1993 إلى 0.258 في عام 2000. من جهة أخرى، فقد كانت هنالك زيادة هامشية في معدلات التفاوت في مستويات الاستهلاك في المناطق الحضرية الهندية، حيث بقيت معدلات التفاوت في مستويات الاستهلاك ثابتة ومنخفضة نسبياً ما بين الأعوام 1993 إلى 2000، حيث يمكن مقارنتها مع الكثير من المدن الأوروبية والكندية والأسترالية. بيد أنه لم يطرأ أي تغيير ملحوظ في قيم معامل جيني لمستويات الاستهلاك في المناطق الحضرية الهندية خلال السنوات الخمسة والعشرين الماضية، إذ ارتفعت بشكل طفيف من 0.33 في عام 1983 إلى 0.34 في عام 2000، ومن ناحية أخرى، فقد ارتفعت مستويات الاستهلاك الفردي الشهري بشكل حقيقي في المناطق الحضرية على المستوى الوطني بنحو 29 بالمائة تقريباً. بيد أن تحليل قيمة معامل جيني لمناطق الحضرية على مستوى البلاد يشير إلى وجود معدلات كبيرة من التباين، فعلى سبيل المثال، تم تسجيل قيم أدنى من معامل جيني في كل من مدن (بنجاب، وراجاستان، وجامو، وكشمير) بالمقارنة مع المتوسط الحضري الوطني في عام 2000، في حين سجلت مدينة (ماهاراشترا) قيمة أعلى بقليل من معامل جيني بالمقارنة مع المتوسط الوطني لعام 2000. كما سجلت ولاية كيرالا انخفاضاً كبيراً في معدلات التفاوت في مستويات الاستهلاك خلال الفترة ما بين الأعوام 1993–2000، في حين سجلت المناطق الحضرية في منطقة (تأميل نادو) زيادة كبيرة خلال الفترة ذاتها.[76] علاوة على ذلك، فقد حققت كل من مناطق (تأميل نادو وماهاراشترا) انخفاضاً كبيراً في مستويات الفقر في المناطق الحضرية خلال هذه الفترة، حيث انخفضت نسبة السكان ممن يعيشون ما دون مستوى خط الفقر في المناطق الحضرية في منطقة (تأميل نادو) من 40 بالمائة في عام 1993 إلى 22 بالمائة خلال عام 2000، في حين انخفضت هذه النسبة في منطقة (ماهاراشترا) من 35 بالمائة إلى 27 بالمائة خلال الفترة ذاتها.[77]

تشهد الصين في الوقت الحاضر احد اكبر الفجوات في مستويات الدخل بين المناطق الحضرية ومناطق الارياف بالمقارنة مع أية دولة أخرى في مختلف أنحاء العالم

الشكل رقم 2.2.14: قيم معامل جيني للمناطق الحضرية ومناطق الأرياف في آسيا



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملحوظة: تم استخلاص البيانات من العديد من المصادر الرسمية ولسنوات متعددة

يشير خط الإنذار الدولي إلى قيم معامل جيني والتي إذا ما تجاوزته ستكون ذات نتائج سلبية، اجتماعية، واقتصادية، وسياسية، وقد تم إعداده من خلال برنامج الموئل وبالتشاور مع شركاء البرنامج

التحول الحضري في الصين

مدينة شنغهاي في وقت الغروب

يمكن أن يمثل مصطلح « التحول» المصطلح الأفضل لوصف الصين: حيث تشهد البلاد الأكبر من حيث الكثافة السكانية على مستوى العالم تحولاً من مجتمع تغلب عليه الصبغة الريفية إلى مجتمع حضري. من جهة أخرى، فقد شهدت الصين عملية تحضر استثنائية خلال العقدين الماضيين، حيث تضاعف مستوى التحضر في البلاد مرتين تقريباً من 25 بالمائة في عام 1984 إلى نحو 42 بالمائة في عام 2007، كما تشير التوقعات إلى احتمالية ارتفاع هذه النسبة لكي تصل إلى 60 بالمائة بحلول عام 2030.

كما تشهد البلاد الأكثر كثافة من حيث السكان تحولاً من نظام اقتصادي مركزي ومخطط نحو نظام اقتصادي قائم على الأسواق، مما أدى إلى تحقيق تحول آخر هام من مذهب المساواة الاجتماعية النسبية إلى حقبة جديدة من النزعة الفردية والمنافسة. علاوة على ذلك، فتعمل جميع أشكال التغيير التي شهدتها الصين في الآونة الأخيرة على تحقيق التحول، حيث تمتد فترة هذه التغيرات في غضون جيل واحد تقريباً، وذلك بالانتقال من دولة نامية إلى دولة متقدمة.

من جهة أخرى، فقد أدت هذه التغييرات إلى إيجاد نتائج إيجابية : حيث شهدت الصين نمواً اقتصادياً سريعاً على مدى أكثر من 15 عاماً، كما تمكنت البلاد من تخليص نحو نصف مليار نسمة من حالة الفقر خلال السنوات الثلاثين الماضية – الأمر الذي يعد إنجازاً كبيراً لم تتمكن أية بلاد أخرى من تحقيقه بنفس السرعة أو النطاق. كما تمكنت الدولة من تحسين نوعية الحياة لمئات الآلاف من السكان، لا سيما في المناطق الحضرية.

وقد بدأت التحولات في الصين من خلال تنفيذ مجموعة من الإصلاحات السياسية التدريجية والتي بدأت من إعادة هيكلة القطاع الزراعي في نهاية السبعينيات، وهي الفترة التي لطالما تمت الإشارة إليها بمثابة « فترة الإصلاح الزراعي» والتي امتدت على مدى ثماني سنوات. كما أعقب ذلك مرحلة ثانية تعرف باسم «فترة الإصلاح الحضري» والتي بدأت عام 1985 والتي لا تزال مستمرة. كما اتسمت هذه المرحلة الثانية بعمليات التصنيع السريعة، وإعادة تنظيم المؤسسات التابعة للبلاد، وزيادة الانفتاح التجاري، وفرض تقديم المعونات والإعفاءات الضريبية في قطاع التصدير، والتحرير التدريجي للأسواق المالية للبلاد.

بيد أنه قد كانت هنالك نتائج سلبية لهذه التغييرات: حيث ارتفعت معدلات التفاوت ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف مرة أخرى بعد انخفاضها خلال مرحلة

الإصلاح الزراعي، حيث يعزى ذلك إلى منح الأولوية للمناطق الساحلية والحضرية. كما سجلت الصين في يومنا هذا أعمق الفوارق ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف، حيث بلغت معدلات الدخل الفردي في المناطق الحضرية ثلاثة أضعاف المعدلات الموجودة في مناطق الأرياف. كما يوجد تزايد أكبر في الفوارق الإقليمية، والتي عادة ما تكون بين المدن والبلدات الموجودة في نفس المنطقة، حيث تتركز الفرص غير الزراعية في بضعة مناطق، وفي ظل نمو بعض المناطق الحضرية بوتيرة أسرع من غيرها. كما ارتفعت القيمة الوطنية لمعامل جيني في الصين بشكل كبير خلال العقود الأخيرة نتيجة لذلك، حيث بلغت هذه القيمة **0.30** في عام **1978**، وهو العام الذي بدأت به الإصلاحات، كما ارتفعت إلى **0.38** عام **1988** و **0.45** في عام **2002**، الأمر الذي يعكس ازدياد معدلات التفاوت ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف. أما في يومنا هذا، فقد سجلت الصين أعلى معدلات التفاوت في مستويات الاستهلاك في منطقة آسيا، حيث تعد هذه المعدلات أعلى من تلك التي سجلتها باكستان (**0.298**)، وبنغلادش (**0.318**)، والهند (**0.325**)، واندونيسيا (**0.343**) كما بين بلدان أخرى.

أما على مستوى المناطق الحضرية، فتتزايد أوجه التفاوت في مستويات الدخل نتيجة لمجموعة من العوامل، وهي: الزيادة الحاصلة في النشاطات الصناعية، ونمو قطاعات الخدمات وقطاعات التكنولوجيا عالية الجودة، مما كان له أثراً سلبياً على العمال الأقل مهارة، كما نجم عنه الاعتماد على التنمية الصناعية القائمة على كثافة رؤوس الأموال والتي تعمل على إيجاد عدد محدود من فرص العمل بأجور جيدة، ونشوء القطاعات العقارية وقطاعات التأمين والاتصالات والتي تعمل على توفير فرص عمل بأجور مرتفعة. وفي الوقت ذاته، فقد أدى الانخفاض الحاصل في المشاريع المملوكة للبلاد إلى تسريح العمال وارتفاع مستويات البطالة، حيث يواجه كل من الأفراد العاطلين عن العمل وعمال القطاع غير الرسمي وسكان مناطق الأرياف مشكلات خطيرة في محاولة الانضمام إلى أسواق العمل الجديدة في المناطق الحضرية. كما تتضمن المدن التي سجلت أعلى مستويات التفاوت في الدخل كلاً من مدينة شينزن (**0.49**)، تشوهاي (**0.45**)، يشان (**0.42**)، داكوين (**0.41**)، في حين تتصدر مدينة هونغ كونغ، المنطقة الإدارية الخاصة الجديدة في الصين، هذه القائمة من حيث قيم معامل جيني والتي لا تقتصر على الصين فقط بل على مستوى آسيا بأكملها بقيمة (**0.53**). إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، وبصورة عامة، فتبدو معدلات التفاوت في المناطق الحضرية في المدن الصينية منخفضة نسبياً بالمقارنة مع تلك المعدلات الموجودة في الأرياف كما في مدن آسيوية أخرى.

من جهة أخرى، فإن الافتقار للوظائف بدوام كامل في المناطق الحديثة في الصين لا يعني فقط خسارة الوظائف ومصادر الدخل، حيث يعني ذلك في كثير من الأحيان الاستثناء من الخدمات الاجتماعية، كالتعليم، والصحة، والتقاعد، والضمان الاجتماعي. كما كانت البلاد تعمل على توفير الخدمات الاجتماعية مجاناً قبل أقل من خمسة عشر عاماً أو بتوفيرها بأسعار مدعومة بشكل كبير، بيد أن الحكومة قد باتت تقوم في الوقت الحاضر بالتخلي عن سياسات حماية العمل مما ينعكس على الفئات الضعيفة من السكان. فعلى سبيل المثال، كانت البلاد تدفع ما نسبته **66** بالمائة من تكاليف الرعاية الصحية للأفراد عام **1988**، أما في عام **2002** فلم تعمل سوى على تغطية **22** بالمائة منها. كما كان هنالك خفضاً هائلاً في مخصصات الإسكان الاجتماعي، حيث أسفر ذلك عن ارتفاع نسبة النفقات المتصلة بالتعليم والصحة لأكثر من الضعفين سواء للفئات ذات الدخل المنخفض وللعشرين بالمائة من الأسر الأكثر فقراً.

كما ينعكس الواقع الاقتصادي الجديد في الصين على كل من معدلات التفاوت في مستويات الدخل كما على أوجه التفاوت الاجتماعي في جميع أنحاء البلاد، بيد أن مستويات الدخل في المناطق الحضرية لا تعكس معدلات التفاوت بشكل دقيق، حيث يمكن لسكان هذه المناطق الحصول على مجموعة من الخدمات المدعومة والتي لا يمكن لسكان مناطق الأرياف الحصول عليها بسهولة. **78** كما شكلت مستويات الدخل القائمة على أساس الرواتب في مدينة شنغهاي على سبيل المثال **65** بالمائة فقط من مجموع الإيرادات في المدينة، في حين مثلت **25** بالمائة من مجموع الإيرادات المعونات على كل من المساكن، وخدمات الرعاية الصحية، والتعليم، و **10** بالمائة من العوائد الاقتصادية غير المنتظمة كالحصول على وظائف ثانية، وهوامش الدخل والأشكال غير المشروعة من أشكال الدخل. كما تتعاظم الفجوة ما بين الشرائح المحرومة والشرائح المنتفعة نتيجة الفرص التي تتيحها عمليات الإيجار ومصادر الدخل غير الموثوقة، حيث أنها تعمل على تآكل قاعدة الموارد التي تمتلكها البلاد لتوزيع المنافع. علاوة على ذلك، فهنالك آليات جديدة لتخصيص المساكن من خلال الشركات العقارية، حيث تعمل على إيجاد أشكال جديدة من التهميش المكاني أو القائم على المناطق مما يؤدي إلى زيادة أشكال التفاوت الاجتماعي والمادي.

وتتضمن غالبية الدراسات التي يتم إعدادها في الصين حول أشكال التفاوت في مستويات الدخل سكان المناطق الحضرية المسجلين ضمن نظام «هوكو» «**Hukou**» للأسر، والذي يتم من خلاله استثناء أولئك السكان المهاجرين من مناطق الأرياف (ممن يشار إليهم عادة بعبارة «السكان العائمين») ممن يملكون تصاريح إقامة مؤقتة في المدن. كما يقدر عدد السكان المهاجرين في الصين نحو **150** مليون نسمة، حيث يعتبر هذا العدد الأكبر على صعيد العالم، ولكنه الأكثر تنقلاً. علاوة على ذلك، فيأتي معظم المهاجرين إلى المدن بحثاً عن فرص العمل، والتي عادة ما تكون وظائف غير ثابتة، حيث يعيشون في ظل ظروف سكنية مؤقتة وغير مناسبة.

كما يتم تشويه معدلات التفاوت في المناطق الحضرية في الصين جراء استثناء المهاجرين لدى إعداد الدراسات حول إجمالي توزيع الدخل، فعلى سبيل المثال، تم إعداد دراسة في العاصمة بكين – والتي تعد وجهة رئيسية لتدفقات الهجرة الداخلية في الآونة الأخيرة- حيث خلصت هذه الدراسة إلى ارتفاع عدد المهاجرين من **0.32** مليون نسمة عام **1985** إلى مليون نسمة في عام **1995** و **3.3** مليون نسمة عام **2003**، مما يمثل نحو ثلث مجموع السكان في منطقة العاصمة. علاوة على ذلك، فقد خلصت إحدى الدراسات التي تم إعدادها حول قيم معامل جيني في العاصمة بكين إلى ارتفاع معامل القيم من **0.22** إلى **0.33** لدى إدراج المهاجرين ضمن الدراسات. كما تم إيجاد فروقات مماثلة تقريباً في مدن أخرى تعد أيضاً وجهة للمهاجرين المحليين في الآونة الأخيرة، حيث ارتفعت قيم معامل جيني من **0.402** إلى **0.418** لدى إدراج المهاجرين. كما تشكل نسبة المهاجرين في هذه المدن نحو **12** بالمائة من إجمالي العاملين في المناطق الحضرية كما أنها تمثل نحو خمس مجمل سكان المناطق الحضرية.

المراجع: *Xue, 1997; Kanbur, Venables Wan, 2006. Wu, 2004; Meng, Gregory Wang, 2005;Dai, 2005; Park, Wang Cai, 2006; Zhu, 2007.*

بيد أن التحليلات التي تم إعدادها مؤخراً تشير إلى وجود نمط من التفاوت يتشابه إلى حد ما مع ذلك الموجود في الصين، حيث يعزى ذلك إلى مظاهر التحرر الاقتصادي والعولمة. كما خلصت الدراسات الأخيرة إلى أن النمو الاقتصادي في البلاد قد ارتبط بشكل أساسي بالنظام الاقتصادي الرسمي، فضلاً عن إشارتها إلى الانخفاض الحاصل في مجال الصناعات التحويلية والارتفاعات في قطاع الخدمات، الأمر الذي انعكس أيضاً على معدلات توزيع الدخل ما بين العاملين من المهرة ومن غير أصحاب المهارات. من جهة أخرى، فقد تفاقم هذا التمايز ما بين العاملين من خلال ارتفاع أعداد الأفراد العاملين في المهن الإدارية والفنية، بما في ذلك أولئك الأفراد من أصحاب الوظائف الجديدة في القطاعين المصرفي والمالي. كما تنعكس جميع هذه التغيرات في الهيكل الوظيفي في البلاد على معدلات التفاوت، وفي عام 2002 على سبيل المثال، بلغ مجمل دخل أغنى 10 بالمائة من السكان أربعة أضعاف نسبة دخل أفقر 10 بالمائة منهم.[80]

وخلال الفترة ما بين الأعوام 1993 و 2005، كانت هنالك زيادة إجمالية في قيمة معامل جيني للاستهلاك في المناطق الحضرية في الهند بنسبة 9 بالمائة تقريباً، وفي الوقت ذاته، فقد تمكنت اثنتان من المناطق الأكثر تقدماً على الصعيد الاقتصادي في الهند من وضع حد لمعدلات الزيادة في أوجه التفاوت بحيث لم تتجاوز ما نسبته 6 بالمائة، وذلك في كل من ولايتي تأميل وماهاراشترا.

أما في تايلاند، فقد لوحظت أعلى معدلات التفاوت بين الشرائح الاجتماعية في كل من مقاطعتي Udonthani و Chiangmai واللتان تقعان في الجزئين الشمالي والشمالي الشرقي من البلاد، حيث بلغت قيم معامل جيني في كل منهما 0.56 و 0.58 على التوالي – حيث تعد هذه القيم أعلى بنحو 22 نقطة بالمقارنة مع المتوسط الوطني وأعلى بنحو 10 نقاط بالمقارنة مع القيم المسجلة في العاصمة بانكوك. كما تشهد هاتان المقاطعتان ارتفاعاً كبيراً في معدلات السكان، ولكنها تعد من المناطق التي تسجل أدنى معدلات لنمو الناتج المحلي الإجمالي في البلاد. من جهة أخرى، فقد تم تسجيل أعلى معدلات التفاوت في المدن التي تتبع لها هاتان المقاطعتان.

وفي فيتنام، ارتفعت قيمة معامل جيني للبلاد بأكملها من 0.356 في عام 1995 إلى نحو 0.407 في عام 1999، حيث يعزى ذلك بصورة رئيسية إلى الانهيار الحاصل في أسعار السلع، لا سيما الأرز والبن. كما يبدو بأن هنالك ارتفاعاً كبيراً في معدلات التفاوت في غالبية المقاطعات، حيث شهدت أكثر من نصفها زيادة بنسبة 10 نقط على أقل تقدير. كما تقع هذه المقاطعات بشكل أساسي في منطقة دلتا النهر الأحمر، ومنطقة دلتا نهر الميكونغ، والمنطقة الجنوبية الشرقية، حيث تعد هذه المناطق الأكثر تحضراً وازدهاراً في البلاد.

كما ارتفعت معدلات توزيع الدخل الإجمالي في الفلبين خلال فترة التسعينيات، حيث تغيرت قيم معامل حيني من 0.45 عام 1994 إلى 0.487 في عام 1997، حيث بقيت هذه القيم مستقرة فيما بعد. علاوة على ذلك، فتعد معدلات التفاوت أعلى بكثير في الجزء الجنوبي من البلاد، حيث تعد نسبة انتشار الفقر أعلى أيضاً، ولا سيما في المنطقة التي تشهد أقصى معدلات التفاوت، وذلك في شبه جزيرة زامبوانغا (0.52)، تليها منطقة ميندانو الشمالية (0.48)، ووسط وشرق بيساسا (0.47). أما المناطق التي سجلت أدنى معدلات التفاوت في مستويات الدخل فتتضمن كلاً من : ليوكوس (0.39)، ووسط لوزون (0.35)، حيث تعد هاتين المنطقتين من ضمن المناطق الأكثر ثراء في البلاد.

ويبدو بأن هنالك زيادة متسارعة في معدلات التفاوت في المناطق والبلدان التي مزقتها الحروب، الأمر الذي يعزى إلى الاضطرابات الاقتصادية والتغيرات الحاصلة في الوضع الاجتماعي والاقتصادي كما في مستويات الدخل. وفي نيبال على سبيل المثال، ارتفعت قيمة معامل جيني في المناطق الحضرية من 0.26 في عام 1991 إلى 0.37 في عام 2000، وذلك في ظل نشوء حركة التمرد الماوية في البلاد. أما في العراق، فقد شهدت معدلات التفاوت زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف، حيث ارتفعت قيمة معامل جيني خلال عام واحد فقط من 0.351 في عام 2003 إلى 0.415 في عام 2004.[82] من جهة أخرى، فلا يقتصر تأثير الحروب على معدلات دخل الأفراد، بل أنه ينعكس أيضاً على الدخل الرأسمالي مما يؤي إلى تفاقم الفوارق وإعادة تشكيل النظام الطبقي الاجتماعي. كما تشير دراسة الأحوال المعيشية للعراق والتي تم إعدادها عام 2004 إلى وجود نحو 35 بالمائة من العاملين في بغداد ممن يعيشون في فقر، فضلاً عن عدم تمكن نحو نصف السكان من الحفاظ على منازلهم دافئة في موسم الشتاء في كل من مدن الموصل، والحلة، والنجف، والناصرية، والبصرة.[83] كما يرجح بأن ترتفع معدلات التفاوت في بعض البلدان الآسيوية في المستقبل القريب، ولا سيما في المناطق التي تعاني من التوترات الداخلية، وغيرها من التحولات السياسية والقضايا الإقليمية العالقة، والتي أدت إلى تفاقم مؤشرات التنمية البشرية في بعض البلدان كما عملت على زيادة مستويات التأثر لأعداد أكبر من السكان.

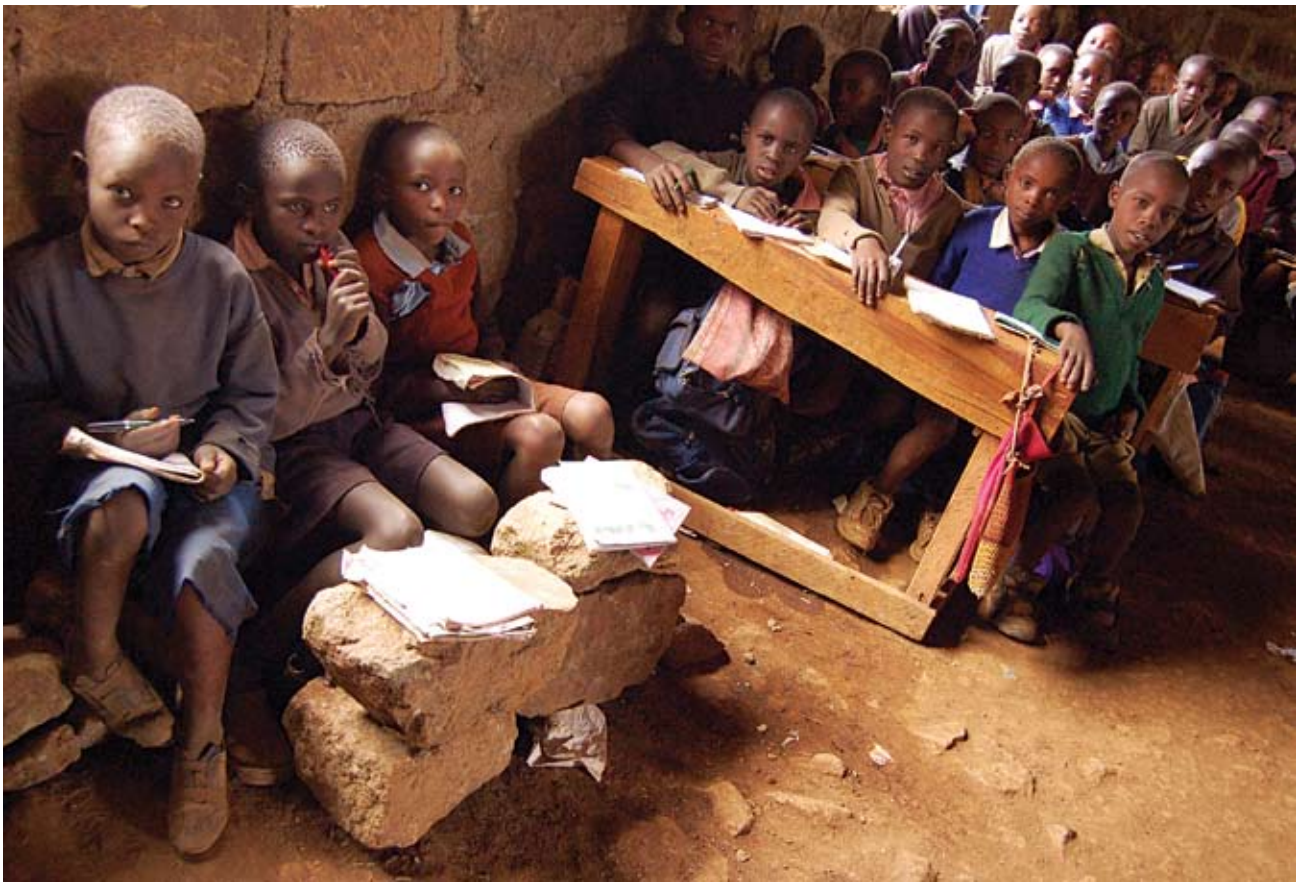
دراجات النقل بالأجرة في الصين

ملحوظات:

1 Government of Kenya, 2007.
2 Agostini & Brown, 2007.
3 Addision & Giovanni, 2001.
4 Mingione & Haddock, 2008.
5 European Community Directorate General for Regional Policy, 2007.
6 Australian Bureau of Statistics, 2003.
7 Tokyo Metropolitan Government, 2003.
8 Tachibanaki, 2005.
9 US Census Bureau, 2006.
10 Ibid.
11 Heisz, 2005.
12 U.S Census Bureau 2000
13 World Bank, 2000.
14 Heisz, 2005.
15 A study of 14 American cities shows that central-city areas have a higher level of inequality than suburban areas, which means that the very rich and the very poor live in the central part of the city. Jargowsky, 1997.
16 UNDP and Center for Economic Research, 2005.
17 Real consumption was affected by chronic rationing of most goods, dual distribution systems, parallel markets and regional differences in the supply. UNDP, op cit.
18 UNDP, op cit.
19 UN Economic Commission for Europe, 2004.
20 UN Economic Commission for Europe, 2004.
21 Gustafsson & Nivorzhkina, 2005.
22 Inter-American Development Bank, 2000.
23 López-Moreno, 2002a.
24 Data produced by ECLAC on 19 selected cities in 9 countries, commissioned for this report, 2008.
25 Gini coefficient data for urban Latin America and the Caribbean was compiled by ECLAC especially for this report.
26 UN-HABITAT Global Urban Observatory 2008, derived from ECLAC data.
27 UN-HABITAT Global Urban Observatory 2008, derived from ECLAC data.
28 Altimir, 2002
29 UN-HABITAT Global Urban Observatory 2008, derived from ECLAC data.
30 UN-DESA, 2007a.
31 UN DESA, 2007b.
32 Clements, 1997.
33 Some recent studies have suggested that participatory budgeting and other innovative governance processes in Brazil have had a minimum impact on inequality levels because they do not benefit the poorest of the poor and tend to be most beneficial to those low-income groups that are able to access governance structures within municipalities. Moreover, as the budget assigned to participatory processes is only a small proportion of the total city budget, its impact is limited.
34 IPEA, 2007
35 Altimir, 2002. Poverty incidence grew from 5 per cent in 1974 to 21 per cent in 2001, and unemployment rose from 3 per cent in the 1980s to around 17 per cent in 2001.
36 Altimir, 2002.
37 Instituto Nacional de Estadistica y Censos, 2008.
38 World Bank 2002 estimates indicate that the highest levels of urban poverty in the region are found in Chad, Niger and Sierra Leone, and that rural and urban poverty prevalence is almost the same in many countries, including Nigeria.
39 UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2008.
40 Africa is followed by the Middle East (0.55) and East Asia and the Pacific (0.41). Refer to Cogneau Denis et al, 2006.
41 Cogneau Denis et al., 2006.
42 UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2008.
43 According to the World Bank's Africa Development Indicators 2007, 16 African countries grew by more than 4.5 per cent a year between 1996 and 2006.
44 Government of Kenya, 2007.
45 Cogneau Denis et al, 2006.
46 James, Arndt & Simler, 2005.
47 Kenya Central Bureau of Statistics, 2006.
48 UN-HABITAT Lake Victoria Region Water and Sanitation Initiative, unpublished document.
49 Society for International Development, 2006.
50 South African Cities Network, 2006.
51 Subsidies have brought clear achievements, such as access to water (79 to 83 per cent) and formal housing (66 to 73 per cent). Statistics South Africa, 2001.
52 Southern African Regional Poverty Network, 2008.
53 Statistics South Africa, 2002.
54 López-Moreno, 2002a.
55 Kayizzi-Mugerwa, 2001.
56 Kayizzi-Mugerwa, 2001.
57 Poverty rose four-fold during the same period, from 5 per cent to 20 per cent. Refer to Grimm, 2001.
58 Government of Angola, 2008.
59 Greener, Jefferis & Siphambe, 2000.
60 Note that five countries measure inequalities in consumption differentials and another five countries measure inequalities in income distribution.
61 China intra-urban inequality has been smaller than intra-rural inequality: 0.18 to 0.28 in 1985 and 0.24 to 0.33 in 1995, respectively.
62 López-Moreno, 2002.
63 UN-HABITAT, Global Urban Observatory, database 2008.
64 Zhao & Zhang, 2005.
65 Akita, Lukman &Yamada, 1999.
66 World Bank, 2006.
67 Salehi-Isfahani, 2006.
68 Farzin Ali, economist at UNDP Iran, communication with UN-HABITAT on 13 March 2008.
69 UN-HABITAT, Global Urban Observatory Database, 2008.
70 UN-DESA, 2007.
71 UNDP & China Development Research Foundation, 2005.
72 UNDP & China Development Research Foundation, 2005.
73 Changes in the rural economy contribute to the total income inequality up to 36 per cent. UNDP & China Development Research Foundation, 2005.
74 UNDP & China Development Research Foundation, 2005.
75 For instance, in India, the agriculture sector increased wages by 2.5 per cent in the 1990s, while in urban areas, the public sector doubled wages, and the private sector increased wages by several times more.
76 Government of India, 2002.
77 UNDP, 2003.
78 Xue, 1997.
79 Ravallion & Chaudhuri, 2006.
80 Gaurav & Ravallion, 2002.
81 UNDP, 2001.
82 Republic of Iraq/UN-HABITAT, 2007.
83 Data based on UNDP/Ministry of Planning and Development Cooperation's Iraq Living Conditions Survey 2005 and UN-HABITAT Urban Indicators Surveys conducted under a United Nations Development Group (UNDG) Trust Fund Project in cooperation with Iraq's Ministry of Municipalities and Public Works, Global Urban Research Unit, Newcastle University, and UN-HABITAT.

2.3

فرص التعليم، والتشغيل وحجم المدن



الأطفال في غرفة صف مكتظة في مدينة مولو، كينيا

تعتمد عملية التحضر المنسجم على النمو التدريجي لإمكانية الحصول على الفرص التعليمية وفرص العمل المستدامة للأفراد كافة. كما يساهم التعليم – وهو حق أساسي من حقوق الإنسان ومؤشر أساسي للمشاركة المدنية– في العديد من الأبعاد الهامة للرفاه الإنساني كما أنه يساهم في إعداد المواطنين للحصول على فرص العمل واتخاذ خيارات سليمة في حياتهم. من جهة أخرى، فيمكن للمدن تعزيز التنمية البشرية السليمة من خلال توفير إمكانيات الحصول على خدمات التعليم والرعاية الصحية وفرص العمل لكل من الشبان والشابات بشكل أسهل بالمقارنة مع ما تتيحه مناطق الأرياف ، بيد أن هنالك تبايناً بين المدن على صعيد توفير الإقامة والفرص التعليمية والتشغيلية لفئة الشباب.

ويعرض برنامج الموئل من خلال هذا الفصل تحليلاً أولياً للمؤشرات التعليمية والتشغيلية والقائمة على أساس حجم المدن كما على أساس تصنيف المستوطنات البشرية كمناطق حضرية أو مناطق أرياف. ومما يبينه هذا التحليل، فيمكن لبعض المدن الصغيرة في بعض البلدان كما في ليسوثو وأوغندا توفير المزيد من فرص الحصول على الموارد والمؤسسات التعليمية بالمقارنة مع ما توفره المدن الأكبر، وبصورة عامة، يمكن لمناطق العواصم الكبيرة توفير المزيد من المرافق التعليمية بالمقارنة مع ما توفره المدن الصغيرة والقرى.

التفاوت في إمكانية الحصول على الفرص التعليمية

تعتبر معدلات الالتحاق بالمدارس في المناطق الحضرية بصفة عامة أعلى بكثير من المعدلات الموجودة في مناطق الأرياف، كما تتميز المدن بوجود بنية أساسية تعليمية أكبر من تلك الموجودة في المدن الصغيرة والقرى. بيد أنه غالباً ما يتم تحديد التحاق الأطفال بالمدارس في المدن بمدى قدرة الأسر على دفع الرسوم المدرسية بدلاً من تحديده من خلال القرب المكاني من المواقع والبرامج المدرسية. من جهة أخرى، فعادة ما تحل الاحتياجات الاقتصادية محل الأهداف التعليمية بالنسبة للأسر الفقيرة في المناطق الحضرية، حيث يتوجب على هذه الأسر الاختيار ما بين الدفع مقابل الخدمات الأساسية – بما في ذلك الغذاء، والماء، والمسكن– والإنفاق على تعليم أبنائهم. علاوة على ذلك، فهنالك العديد من الأسر الفقيرة في المناطق الحضرية والتي لا يمكنها تحمل نفقات حصول أبنائها على التعليم الأساسي، ولا سيما في المدن والعواصم الكبيرة حيث تعد مستويات التفاوت الاقتصادي والاجتماعي كبيرة للغاية. كما يرجح عدم تمكن الفتيات على وجه التحديد من الحصول على الفرص التعليمية، وذلك في ظل اعتماد أسرهن عليهن للمساعدة في الأعمال المنزلية، في حين أنها تقوم بإرسال الأولاد إلى المدارس.

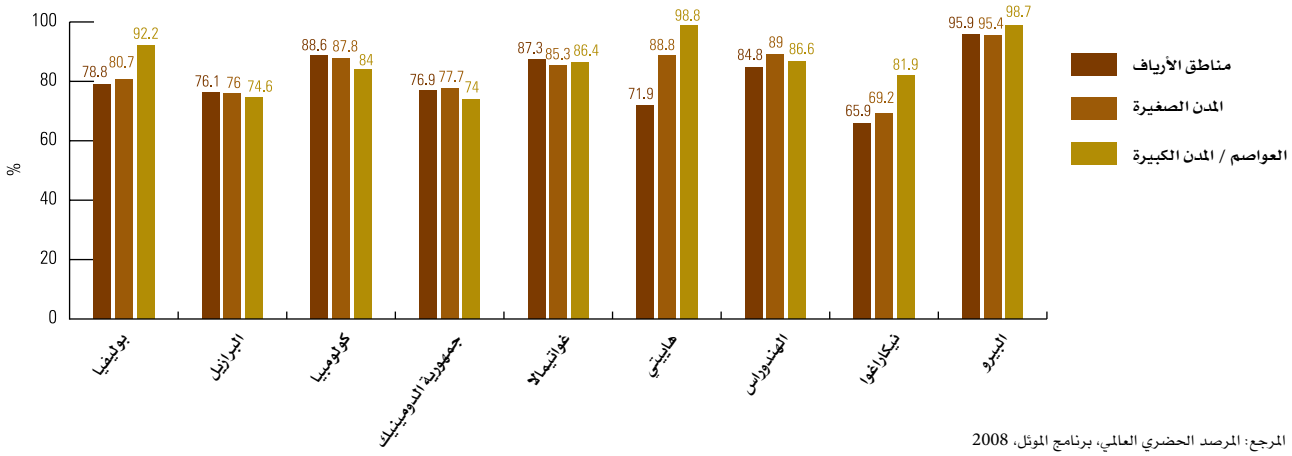
كما تتباين أسباب التفاوت الاجتماعي في فرص الحصول على التعليم الأساسي بين دولة وأخرى، في حين توجد مجموعة مشتركة من القيود في البلدان كافة ، بما في ذلك: الفقر، والتكاليف المرتبطة بالتعليم، من زي مدرسي، وكتب ومواد تعليمية، والنقص في المرافق المدرسية، والبيئة المدرسية غير المأمونة، ولا سيما في المناطق الحضرية الفقيرة، والممارسات الثقافية والاجتماعية التي تنطوي على التمييز ضد الفتيات، بما في ذلك إجبارهن على المساعدة في الأعمال المنزلية، وزواجهن وإنشائهن لأسرهن في سن مبكرة، والحد من تحركهن واقتصاره على مناطق محددة. من جهة أخرى، فتواجه الفتيات حواجز أكبر من تلك التي يواجهها البنون في الحصول على الفرص التعليمية وفي جميع أنحاء العالم، وفي ظل محدودية الموارد وقلة استجابة الأنظمة المدرسية لمتطلبات الفتيات، فقد يفقدن فرصاً هامة لتحقيق إمكاناتهن وتحسين حياتهن.

وبصفة عامة، فهنالك احتمالية أقل لأن يتمكن أطفال الأسر الفقيرة من الالتحاق بالمدارس أو إتمام تعليمهم، سواء كان ذلك في المناطق الحضرية أو في مناطق الأرياف. كما تتضح عدم القدرة على تحمل النفقات التعليمية في المدن الكبيرة بشكل أكبر مما هو في المدن الصغيرة، حيث يعزى ذلك إلى ارتفاع إجمالي التكاليف المعيشية بشكل أكبر بالمقارنة مع مناطق الارياف، إلا أنه غالباً ما تخفق الحكومات في المدن الكبيرة في التصدي لجميع التحديات التي يواجهها الأطفال لدى التحاقهم بالمدارس. علاوة على ذلك، فقد ساهمت سياسات مجانية التعليم الابتدائي في تعزيز معدلات الالتحاق بالمدارس في كل من كينيا وبلدان نامية أخرى، بيد أن الافتقار للحيز الكافي في المدارس المكتظة أصلاً غالباً ما يعني عدم إمكانية استيعاب عدد من الأطفال في سن التعليم. كما لا تزال نسبة الالتحاق بالمدارس في المناطق الحضرية أعلى منها في مناطق الأرياف، أما على صعيد التقدم المحرز والاتجاهات المتبعة، فقد كان هنالك انخفاضاً مطرداً في معدلات الالتحاق بالتعليم في المدن،في حين تزايدت معدلات التحاق الأطفال بالمدارس في مناطق الأرياف.

فرص الالتحاق بالمدارس في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي

توجد النسبة الأكبر من الأطفال ممن يتلقون التعليم الأساسي في المدن الصغيرة في بعض من بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، كما تتضح هذه الفجوة في بوليفيا على وجه التحديد، حيث بلغت نسبة الالتحاق في المدارس 93 بالمائة في المدن الصغيرة بالمقارنة مع 68 بالمائة في منطقة العاصمة وغيرها من المدن الكبيرة، و 72 بالمائة في مناطق الأرياف. بيد أن هذا التفاوت لا يبدو واضحاً لدى تحليل المتوسط الإجمالي في المناطق الحضرية، حيث تشير الدراسات التحليلية إلى وجود نسبة التحاق أكبر في المدن بواقع 86 بالمائة بالمقارنة مع 72 بالمائة في مناطق الأرياف. كما يمكن تفسير أوجه التفاوت بين المدن الكبيرة وتلك الصغيرة بشكل جزئي من خلال وجود تفاوت شديد في توزيع الموارد ضمن المدن الكبيرة مما لا يتيح لأولياء الأمور سوى القليل من المال لتلبية المتطلبات الغذائية والسكنية، واستبعاد المصروفات المدرسية التي يحتاجها الأطفال. كما يتضح هذا الحال أيضاً في كولومبيا ولكن على مستوى أدنى، حيث يوجد ما نسبته 82 بالمائة من الأطفال الملتحقين بالمدارس في المدن الصغيرة، بالمقارنة مع 73 بالمائة في المدن الكبيرة – حيث تعد هذه النسبة مماثلة للنسبة الموجودة في مناطق الأرياف. أما في جمهورية الدومينيك، فتعد نسبة الأطفال الملتحقين في المدارس في المدن الكبيرة أقل من النسب الموجودة في المدن الصغيرة. بيد أن هذا الحال لا ينطبق في غواتيمالا إلا على الأطفال الذكور، حيث يوجد ما نسبته 64 بالمائة من الأطفال المسجلين في المدارس في منطقة العاصمة، وذلك بالمقارنة مع 68 بالمائة في كل من

الشكل رقم 2.3.1 نسبة الأطفال الملتحقين بالمدارس الابتدائية في المدن ومناطق الأرياف في أمريكا اللاتينية



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

المدن والبلدات الصغيرة. أما فيما يتعلق بالفتيات، فيعد الحال معكوساً هنا: حيث توجد ما نسبته 69 بالمائة من الفتيات المسجلات بالمدارس في منطقة العاصمة في مرحلة التعليم الابتدائي، وذلك بالمقارنة مع 58 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة. بيد أنه ومن الناحية الإيجابية، فيمكن تعميم معدلات الالتحاق بالمدارس في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي ككل بالمقارنة مع منطقة جنوب الصحراء الكبرى، حيث توجد فروقات كبيرة في معدلات الالتحاق بالمدارس ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف، وما بين المدن الكبيرة وتلك الصغيرة، وبالمقارنة مع آسيا، حيث توجد أشكال تفاوت كبيرة بين الأطفال من الذكور والإناث.

فرص التعليم والالتحاق بالمدارس في آسيا

تتخذ الجندرة دوراً هاماً في تحديد التحاق الأطفال بالمدارس في آسيا، فعلى سبيل المثال، تعد نسبة التحاق الفتيان بالمدارس في المدن والبلدات الصغيرة أكبر من تلك النسبة الموجودة في العواصم والمدن الكبيرة، وعلى العكس من ذلك، فلا تحظ الفتيات من سكان المدن والبلدات الصغيرة بالفرصة المتاحة لنظيراتهن في العواصم والمدن الكبيرة للالتحاق بالمدارس. أما في الفلبين، فقد بلغت نسبة التحاق الفتيان بالمدارس في المدن الكبيرة 75 بالمائة، حيث تعد هذه النسبة أدنى بالمقارنة مع تلك المسجلة في المدن الصغيرة، بواقع 89 بالمائة، في حين كان الفارق أكبر لصالح الفتيات في المدن الكبيرة، حيث بلغت نسبة التحاقهن 95 بالمائة مقابل 89 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، كما يتضح هنا وجود نسبة مرتفعة من الالتحاق بالمدارس في المدن الصغيرة في الفلبين لكل من الفتيان والفتيات على حد سواء.

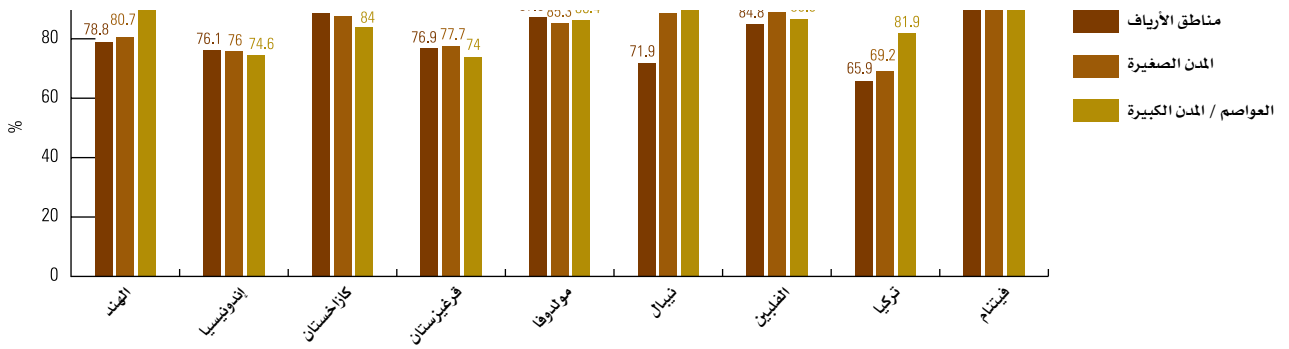
وفي أوزبكستان التي تقع في وسط آسيا، فنجد نمطاً مختلفاً: حيث تم تسجيل نسبة أقل من التحاق الفتيان في المدارس في المدن الصغيرة (55 بالمائة) بالمقارنة مع 61 بالمائة في المدن الكبيرة و 60 بالمائة في مناطق الأرياف. من جهة أخرى، فلم تتجاوز نسبة التحاق الفتيات بالمدارس 55 بالمائة في كل من المدن الصغيرة ومناطق الأرياف، مع وجود النسبة الأكبر منهن في المدن الكبيرة. أما في كازاخستان، فتعد نسبة الفتيان الملتحقين في المدارس في المدن الصغيرة أكبر من النسبة الموجودة في المدن الكبيرة، في حين لم تتم ملاحظة أية فروقات بالنسبة للفتيات في كلتا المنطقتين. بيد أن الحال يعد معاكساً في قيرغيزستان: حيث كانت نسبة الفتيان الملتحقين في المدارس في المدن الكبيرة أعلى من النسبة الموجودة في المدن الصغيرة.

فرص التعليم والالتحاق بالمدارس في إفريقيا

إن العيش في المناطق الحضرية في الكثير من البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى يوفر ميزة واضحة والتي تتجلى في إمكانية الحصول على التعليم، وذلك بصرف النظر عن الحالة المادية للأفراد. علاوة على ذلك، فيمكن تفسير الفوارق بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف بصورة جزئية من خلال أوجه التفاوت في إمكانية التمتع بالمنافع التعليمية. كما تعد إمكانية الحصول على الفرص التعليمية أسهل في المدن الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى، حيث يتم إنشاء غالبية المدارس في المدن، من جهة أخرى، فنادراً ما يتسنى لسكان مناطق الأرياف فرص الحصول على المنشآت المدرسية العامة، حيث أنهم عادة ما يعتمدون على مؤسسات تعليمية غير حكومية أو مؤسسات تابعة للمجتمع المحلي، والتي غالباً ما تكون غير قادرة على تلبية احتياجاتهم. كما يعد هذا الواقع حقيقياً في العديد من البلدان التي تم إدراجها ضمن تحليلات برنامج الموئل، ولا سيما في غرب ووسط إفريقيا في كل من: بنين، وبوركينافاسو، وجمهورية إفريقيا الوسطى، والتشاد، والكوموروس، وساحل العاج، وإثيوبيا، وغينيا، ومالي، وموزامبيق، والنيجر، والسنغال. علاوة على ذلك، تبلغ نسبة الالتحاق بالمدارس الابتدائية في المدن الكبيرة في جميع هذه البلدان أكثر من 75 بالمائة، في حين تنخفض هذه النسبة لما دون 50 بالمائة في مناطق الأرياف. كما يعد هذا النمط واضحاً في النيجر، وذلك بوجود ما نسبته 73 بالمائة من الأطفال الملتحقين بالمدارس في منطقة العاصمة، بالمقارنة مع 17 بالمائة في مناطق الأرياف، كما بلغت نسبة الالتحاق بالمدارس 53 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة في النيجر.

كما يعد التعليم المدرسي شبه عمومي تقريباً في بعض البلدان في جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، وذلك على الرغم من وجود بعض الفوارق الصغيرة في بعض المدن والقرى، حيث يعد الحال كذلك في البلدان الإفريقية الشرقية والجنوبية في كل من الكاميرون، والكونغو، وكينيا، وليسوثو، ومدغشقر، ومالاوي، وناميبيا، ورواندا، وجنوب إفريقيا، وتنزانيا، وتوغو، وأوغندا، وزامبيا، كما في اثنتين من بلدان شمال إفريقيا والمشمولتين في هذه الدراسة، ألا وهما؛ مصر والمغرب. كما يوجد تباين بسيط في معدلات الالتحاق في المدارس في مصر بين مختلف الأماكن، حيث بلغت معدلات الالتحاق بالمدارس 86 بالمائة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، بالإضافة إلى 89 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، و 84 بالمائة في مناطق الأرياف. من جهة أخرى، فهنالك نمط مشابه في المغرب، حيث بلغت معدلات الالتحاق بالمدارس 91 بالمائة في كل من العاصمة

الشكل رقم 2.3.2 نسبة الأطفال الملتحقين بالمدارس الابتدائية في المدن ومناطق الأرياف في آسيا



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

والمدن الكبيرة، بالإضافة لما نسبته 92 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، و 84 بالمائة في مناطق الأرياف.

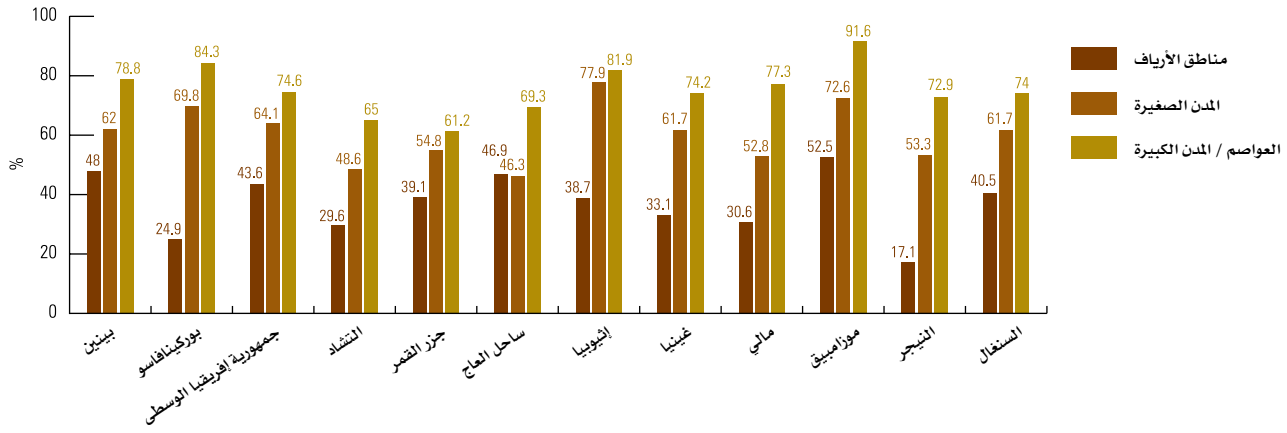
أما في المناطق التي تعاني من الفقر في العديد من المدن الإفريقية؛ فتشهد معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية انخفاضاً مستمراً، حيث تركزت أبرز مظاهر التقدم في معدلات التسجيل في المدارس في مناطق الأرياف في كل من شرق وجنوب إفريقيا في أواخر فترة التسعينيات، كما ارتفعت معدلات الالتحاق في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف في تنزانيا، بيد أنها قد شهدت انخفاضاً في المناطق الأكثر فقراً في المدن.

الفجوة المستمرة ما بين الذكور والإناث في فرص الحصول على التعليم

لقد تضاءلت الفجوة بين الجنسين في الالتحاق بالمدارس خلال فترة التسعينيات في جميع أنحاء العالم، كما أن التساوي في معدلات التسجيل في المدارس لكل من الذكور والإناث لا يزال يواصل نموه، بيد أن التطور الحاصل قد كان متفاوتاً ما بين مختلف المناطق، كما أن معدلات التسجيل للإناث لا تزال متدنية بشكل ملحوظ في عدد من البلدان. كما تتجسد أكبر الفوارق في البلدان التي تعاني من محدودية الموارد والمرافق المدرسية حيث تعد معدلات الالتحاق بالمدارس متدنية، وهنالك العديد من البلدان حيث تقل نسبة الفتيات في المرحلة التعليمية الابتدائية عن 50 بالمائة. من جهة أخرى، فلا تزال معدلات الأمية بين الإناث مرتفعة في المناطق الفقيرة في كل من المناطق الحضرية والأرياف، كما لا تزال هنالك نسبة كبيرة من الفتيات والفتيان ممن لم يلتحقوا بالمدارس أو ينسحبون منها في فترة مبكرة جداً لا تمكنهم من الحصول على المهارات اللازمة لاكتساب مهارات القراءة والكتابة.

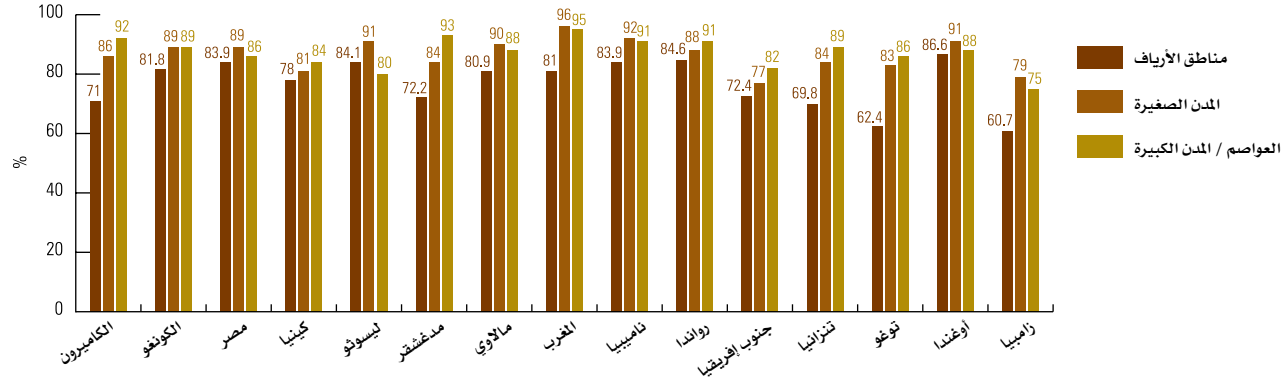
أما في بنين، فتعد نسبة التحاق الفتيات بالمدارس في كل من منطقة العاصمة والمدن الكبيرة أكبر منها في المدن الصغيرة ومناطق الأرياف، بيد أن الفجوة ما بين الفتيات والفتيان في المدن الصغيرة تعد أضيق منها في المدن الكبيرة ومناطق الأرياف: حيث بلغت نسبة الفتيات إلى الفتيان المسجلين في المدارس في المدن والبلدات الصغيرة 0.81 مقابل 0.76 و 0.75 في كل من المدن الكبيرة ومناطق الأرياف على التوالي. وعلى العكس من ذلك، فقد تمت ملاحظة وجود أعلى معدلات الالتحاق

الشكل رقم 2.3.3 نسبة الأطفال المسجلين بالمدارس الابتدائية في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى والتي تشهد فوارق كبيرة في إمكانية الحصول على الفرص التعليمية



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

الشكل رقم 2.3.4 نسبة الأطفال الملتحقين بالمدارس في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى حيث يعد التعليم عموماً في جميع المناطق الحضرية ومناطق الأرياف



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

بالمدارس في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة في بوركينا فاسو، فضلاً عن ملاحظة أصغر الفجوات ما بين كل من الجنسين، حيث بلغت النسبة ما بين كل منهما 0.95، بالمقارنة مع 0.87 في المدن الصغيرة و 0.74 في مناطق الأرياف. كما يعد الحال مماثلاً في كل من جمهورية إفريقيا الوسطى، والتشاد، وغينيا، ومالي، وموزامبيق، والنيجر، وجزر القمر، حيث تتساوى معدلات الالتحاق بالمدارس بين كلا الجنسين. أما في ساحل العاج، فتتضاءل الفجوة ما بين الجنسين في مناطق الأرياف بالمقارنة مع الفجوة الموجودة في كل من المدن الصغيرة والكبيرة، وذلك بنسبة 0.91، 0.80، 0.85 على التوالي. كما ينطبق الأمر ذاته في غانا، حيث بلغت النسبة المقارنة من الفتيات إلى الفتيان في المدارس في مناطق الأرياف 0.98، وذلك مقابل 0.95 في المدن الصغيرة و 0.93 في المدن الكبيرة، وعلى العكس من ذلك، فقد تمت ملاحظة التضاؤل في الفجوة ما بين الجنسين في كل من المدن الكبيرة والصغيرة، بنسبة 0.91 و 0.83 على التوالي، أما في مناطق الأرياف، فلا تزال نسبة التحاق الفتيات بالمدارس متدنية للغاية، وذلك بنسبة 0.52. كما تتساوى معدلات الالتحاق بالمدارس بين الذكور والإناث في كل من السنغال، والكونغو، ومصر. وبالمثل، فتتساوى معدلات الالتحاق بالمدارس لكل من الذكور والإناث في مدن الكاميرون، حيث ينطبق ذلك إلى حد ما في مناطق الأرياف أيضاً، بنسبة 0.94، أما في البلدان حيث تكون الفرص التعليمية شبه متوفرة للجميع ؛ فيتمتع كل من الذكور والإناث بفرص تعليمية متساوية، بالإضافة لوجود نسبة أكبر من الإناث في المدارس الابتدائية في بعض البلدان الأخرى.

من ميدان التعليم إلى ميدان التشغيل: الأنماط والفرص

إن الحصول على التعليم الأساسي يعد أحد حقوق الإنسان الأساسية والتي تتيح للشباب فرصة الحصول على حياة سليمة ومثمرة، بيد أنه من الواضح بأن هنالك العديد من أكبر مدن العالم حيث توجد أكبر أعداد من الفقراء، حيث لا يزال التعليم أمراً غير متاح لنسبة كبيرة من السكان. كما أنه وفي ظل ارتفاع التكلفة المعيشية في المدن الرئيسية وارتفاع أسعار السلع الأساسية والغذاء، فقد باتت مسألة التعليم أكثر أهمية من أي وقت مضى في ظل السعي للحصول على فرص عمل جيدة يمكن من خلالها الحصول على أجور معيشية كافية. من جهة أخرى، فإن التعليم لا يضمن على الدوام الحصول على فرصة عمل جيدة ومستقبل ناجح. كما تشير دراسة تم إعدادها في الهند إلى إمكانية أن يؤدي التعليم إلى استنساخ أوجه التفاوت القائمة: حيث يوجد العديد من الشباب من الشرائح المهمشة ممن لا يزالون مهمشين أو عاطلين عن العمل، حتى بعد حصولهم على شهادة التعليم الثانوية، في حين تجني الأسر المتميزة ثمار العلاقات الاجتماعية والسياسية التي تربطها بأرباب العمل. [2] أما في العالم المتميز بالعولمة، فإن الروابط ما بين فرص التعليم والتشغيل لا تزال غير مؤكدة ولا يمكن التنبؤ بها.

وفي الوقت الحاضر، فلا تزال هنالك أعداد كبيرة من الشباب العاطلين عن العمل في العالم النامي، حيث بلغت نسبة الأفراد الحاصلين على فرص عمل 3.8 بالمائة فقط، أي ما يعادل 548 مليون فرداً، من أصل 1.1 مليار نسمة من الشباب من الفئات العمرية ما بين 15–24 عاماً في جميع أنحاء العالم. كما تتجاوز نسبة الشباب العاطلين عن العمل ثلاثة أضعاف نسبة نظرائهم من البالغين: حيث أنه وعلى الرغم من واقع النمو السكاني العالمي لفئة الشباب بنسبة 13.2 بالمائة ما بين الأعوام 1995 و 2005، إلا أن نسبة النمو في عمالة الشباب لم تتجاوز 3.8 بالمائة. [3] كما تعد الإناث من فئة الشباب الفئة الأكثر عرضة لخسارة فرص العمل اللائقة والمستدامة على وجه التحديد، حيث أنه غالباً ما يتوقع لهن الزواج والإنجاب في سن مبكرة، كما يتمثل دور النساء الشابات في العديد من المناطق في تربية الأطفال دون الحصول على أجر مدفوع، وذلك في ظل منع أفراد آخرين في أسرهن من انضمامهن لقوى الأيدي العاملة مدفوعة الأجر. كما تعمل هذه الفئة النسائية الموجودة في العالم النامي ضمن القطاع الاقتصادي غير الرسمي أيضاً، حيث يعزى ذلك إلى قلة فرص العمل في القطاع الرسمي في العديد من المناطق. كما يشهد القطاع غير الرسمي ازدهاراً في المدن والبلدات الصغيرة كما في مناطق الأرياف في بعض البلدان. من جهة أخرى، يطرح التحليل التالي الذي أعده برنامج الموئل لأنماط العمالة الفرص المتوفرة للنساء الشابات للعمل مدفوع الأجر باعتبارها مؤشراً حول عدم المساواة في مدن العالم النامي. [4]

البطالة بين الشباب

يعرف الافتقار لفرص العمل بين الشباب بأنه نسبة الأفراد من الشباب ممن لا يعدون في ميادين التعليم ولا في ميادين العمل، حيث تعمل هذه النسبة على مضاعفة معدلات البطالة بين الشباب، ولا سيما في دول شرقي وجنوبي إفريقيا، حيث تبلغ نسبة البطالة بين النساء الشابات أكثر من 40 بالمائة. من جهة أخرى، وفي العديد من دول غرب إفريقيا، بلغت نسبة الشابات في ميادين التعليم أو العمل أكثر من 60 بالمائة، ولا سيما في كل من توغو وبنين، في حين بلغت نسبة الشابات في النشاطات التعليمية والإنتاجية 85 بالمائة و 76 بالمائة في كلا الميدانين على التوالي. علاوة على ذلك، فلا تزال نسبة الافتقار لفرص العمل بالنسبة للنساء أعلى منها بالنسبة للرجال.

كما تعد نسبة البطالة بين الشباب مرتفعة في المدن والبلدات الصغيرة، كما في العواصم والمدن الكبيرة في غالبية البلدان الإفريقية، كما توجد أعداد كبيرة من الأطفال من غير الملتحقين بالمدارس وغير منخرطين في ميادين العمل في المدن والبلدات الصغيرة في بعض البلدان. أما في بلدان مثل تنزانيا، ومالاوي، ورواندا، فتعد الفرص المتوفرة للشباب في المدن الكبيرة والعواصم أكبر من تلك المتوفرة في المدن والبلدات الصغيرة، ففي المدن والبلدات الصغيرة في تنزانيا على سبيل المثال؛ توجد ما نسبته 41 بالمائة من النساء الشابات ممن لا يتمتعن بفرص تعليمية أو وظيفية، في حين لم تتجاوز نسبة نظيراتهن في العاصمة والمدن الكبيرة 26 بالمائة فقط. أما في مالاوي، فقد بلغت نسبة البطالة بين الشابات 52 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة بالمقارنة مع 39 بالمائة في المدن الكبيرة، كما بلغت هذه النسبة 31 بالمائة في المدن الصغيرة في مالاوي و 22 بالمائة في المدن الكبيرة.

بيد أن العكس هو الصحيح في بلدان أخرى: حيث تعد معدلات البطالة بين الشباب مرتفعة في المدن الكبيرة والعواصم، أما في السنغال، وموزامبيق، والنيجر، فتتوفر نسبة أكبر من الفرص الوظيفية والتعليمية في المدن والبلدات الصغيرة بالمقارنة مع ما هو متوفر في المدن الكبيرة، فعلى سبيل المثال، توجد ما نسبته 41 بالمائة من النساء الشابات في المدن السنغالية الكبيرة ممن لا تتوفر لهن فرص تعليمية أو وظيفية، وذلك بالمقارنة مع 33 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة. أما في موزامبيق، فقد بلغت نسبة البطالة في المدن الكبيرة 30 بالمائة بالمقارنة مع 21 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، كما بلغت هذه النسبة في النيجر 40 بالمائة و 51 بالمائة في كل منهما على التوالي.

كما تعد معدلات البطالة منخفضة عموماً في بضعة بلدان فقط، سواء كان في المدن الكبيرة، أو الصغيرة، أو في مناطق الأرياف ، بما في ذلك كلاً من بوركينا فاسو (14 بالمائة) في المدن الكبيرة والصغيرة، و 1 بالمائة في مناطق الأرياف، أما في التشاد فقد بلغت هذه النسبة 13 بالمائة في المدن الكبيرة ، 10 بالمائة في المدن الصغيرة، و 1 بالمائة في مناطق الأرياف، وفي مالي بلغت النسبة 7 بالمائة في المدن الكبيرة، 8 بالمائة في المدن الصغيرة،

حلاق يعمل في أحد شوارع مدينة داكا

شباب يقومون بغسل السيارات بالقرب من بحيرة فكتوريا، كينيا

تجار الشوارع، كيسومو، كينيا: تعمل غالبية النساء في المناطق الحضرية الكينية ضمن القطاع غير الرسمي

و 3 بالمائة في مناطق الأرياف، وفي توغو، بلغت النسبة 14 بالمائة في المدن الكبيرة، 15 بالمائة في المدن الصغيرة، و 16 بالمائة في مناطق الأرياف. كما يعمل الشباب في مناطق الأرياف بصورة عامة، وتحديداً في القطاع الزراعي، وذلك بالرغم من تدني مستويات الالتحاق بالمدارس.

النساء في القطاع غير الرسمي في إفريقيا

تتمكن الشابات في المناطق الحضرية الفقيرة في العديد من البلدان الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى من العثور على فرص عمل في القطاع غير الرسمي، وفي ظل غياب سوق عمل منظم؛ لا تتمكن سوى قلة قليلة من النساء من الحصول على فرص عمل في القطاع الرسمي والتمتع بتغطية الضمان الاجتماعي، كما بإجازة سنوية وإجازة أمومة مدفوعة الأجر، ومنافع التقاعد، وإعانات البطالة، في حين تعتمد غالبية النساء على القطاع الاقتصادي غير الرسمي لكسب قوتهن وقوت أسرهن. كما توجد في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى ما نسبته 84 بالمائة من النساء العاملات في وظائف غير زراعية في القطاع غير الرسمي، كما يبقى القطاع غير الرسمي هاماً في العاصمة والمدن الكبيرة، بيد أن معدلات الوظائف ضمن هذا القطاع تعد أعلى في كل من المدن والبلدات الصغيرة كما في مناطق الأرياف. أما في كينيا، تعمل ما نسبته 58 بالمائة من النساء في مدينة نيروبي والمدن الكبيرة الأخرى ضمن القطاع غير الرسمي، وذلك بالمقارنة مع 73 بالمائة من نظيراتهن في المدن والبلدات الصغيرة ومناطق الأرياف. أما في نيجيريا، حيث تعد فرص العمل قليلة ضمن القطاع الرسمي، فتعمل أكثر من ثلثي النساء ضمن القطاع غير الرسمي.

وبصورة عامة، تعد نسبة النساء العاملات في أسواق العمل الرسمي منخفضة للغاية في منطقة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، وغالباً ما تقتصر وظائفهن على ميادين التمريض والأعمال المكتبية، والتي تكون ذات درجات متدنية، مع تدني الأجور ومستويات الأمن الوظيفي حيث عادة ما يرفض الرجال العمل بها. أما في بعض المناطق، فنجد بأن هنالك منافسة ما بين النساء والرجال للحصول على وظائف ذات درجات متدنية كهذه في ميادين المبيعات والخدمات. من جهة أخرى، فيمكن أن تقتصر وظائف النساء على الوظائف ذات الأجور المتدنية نظراً لأنماط التمييز بين الجنسين أو نظراً لعدم تمكنهن من العمل بوظائف بساعات دوام كامل نظراً لمسؤولياتهن الأسرية.

كما تعمل ما نسبته 29 بالمائة من النساء في المدن الكبيرة في ليسوثو في القطاع غير الرسمي، حيث تكون غالبية وظائفهن في ميادين المبيعات والخدمات، وذلك بالمقارنة مع 48 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، و 58 بالمائة في مناطق الأرياف. بيد أنه عادة ما توفر منطقة العاصمة والمدن الكبيرة المزيد من فرص العمل الرسمية للنساء بالمقارنة مع ما توفره المدن والبلدات الصغيرة أو مناطق الأرياف، كما لا توجد سوى بضعة عواصم ومدن إفريقية كبيرة في جنوب الصحراء الكبرى والتي تتيح فرص عمل منتظمة للشباب في القطاع الرسمي، وتوفر كل من جنوب إفريقيا وناميبيا أكبر قدر من الوظائف في القطاع الرسمي، حيث تعمل الشابات من الفئة العمرية ما بين 15 إلى 24 عاماً في وظائف رسمية في كلتا الدولتين بنسبة 71 بالمائة في جنوب إفريقيا و 61 بالمائة في ناميبيا. أما في دول شمال إفريقيا، فيذهب معظم الشباب إلى المدارس، كما يعمل الجزء الآخر منهم من غير الملتحقين بالمدارس في وظائف ضمن القطاع الرسمي. كما يعمل ما نسبته 75 بالمائة من الشباب في مصر و 60 بالمائة في المغرب في وظائف رسمية. علاوة على ذلك، فتطرح مصر حالة فريدة من نوعها: حيث تعمل غالبية النساء في القطاع الرسمي في كل من المدن والبلدات الصغيرة بنسبة 80 بالمائة كما في مناطق الأرياف بنسبة 73 بالمائة. أما في جنوب إفريقيا، فقد تم تطوير القطاع الرسمي في المدن والبلدات الصغيرة أيضاً، حيث بلغت نسبة التمثيل النسائي في هذا القطاع 61 بالمائة.

البطالة بين الشباب والقطاع غير الرسمي في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي

ترتفع مستويات البطالة بين الشباب في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي ، ولا سيما في غواتيمالا، حيث بلغت نسبة الشباب من غير المنخرطين في الميادين التعليمية أو التشغيلية 58 بالمائة في مناطق الأرياف، و 44 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، و 22 بالمائة في المدن الكبيرة. كما يعد هذا الحال مماثلاً في نيكاراغوا، حيث بلغت نسبة البطالة بين الشابات في مناطق الأرياف 58 بالمائة، و 27 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، و 22 بالمائة في المدن الكبيرة. من جهة أخرى، فقد تم تسجيل معدلات مرتفعة من البطالة بين الشباب في كبرى مدن هاييتي، حيث بلغت في المتوسط ما نسبته 79 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة، في حين توفر كل من المدن الصغيرة ومناطق الأرياف المزيد من فرص العمل للشباب، كما بلغت نسبة الشابات خارج ميادين التعليم والتشغيل 27 بالمائة و 34 بالمائة على التوالي. علاوة على ذلك، فهنالك فرص تعليمية متاحة في كولومبيا، حيث تلتحق الغالبية الشبابية بالمدارس، من جهة أخرى، فإن نسبة الشابات خارج الميدان التعليمي في كل من المدن الكبيرة والصغيرة لم تتجاوز 8 بالمائة فضلاً عن 9 بالمائة خارج الميدان التشغيلي. كما يعد الحال كذلك في عدة بلدان أخرى في أمريكا اللاتينية، بما في ذلك البرازيل، وجمهورية الدومينيك، والمكسيك، والتشيلي، والبيرو، حيث تتاح المزيد من الفرص التعليمية والتشغيلية للشباب بنسبة أكبر مما هو متاح في بلدان أخرى. علاوة على ذلك، فتوفر كل من كولومبيا، والبرازيل، والتشيلي فرص عمل للشباب بشكل أكبر مما توفره كل من جمهورية الدومينيك والبيرو، فعلى سبيل المثال، فإن نسبة الشابات العاملات في القطاع غير الرسمي في المدن الكبيرة والصغيرة في كولومبيا تكاد لا تبلغ 20 بالمائة، في حين تعمل الغالبية من الشابات في البيرو في هذا القطاع (بنسبة 50 بالمائة في المدن الكبيرة و 64 بالمائة في المدن الصغيرة). كما شهد القطاع غير الرسمي تطوراً في كل من هاييتي وبوليفيا على وجه التحديد، حيث توفر كلتا الدولتين فرصاً تعليمية وتشغيلية أقل لشبابها بالمقارنة مع ما توفره غالبية بلدان جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى.

البطالة بين الشباب والقطاع غير الرسمي في آسيا

تتباين معدلات التعليم والتشغيل لفئة الشباب في آسيا بشكل كبير – حيث توجد بعض البلدان الآسيوية التي توفر لشبابها فرصاً تعليمية ووظيفية ممتازة على النقيض من بلدان أخرى– فعلى سبيل المثال، توجد ما نسبته 20 بالمائة من النساء في أرمينيا من غير المنخرطات في الميادين التعليمية أو الوظيفية، كما تعمل غالبية النساء في القطاع الرسمي. أما في كبرى المدن الأرمينية، فلا توجد سوى 8 بالمائة من النساء العاملات في القطاع غير الرسمي، وذلك بالمقارنة مع 15 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة و20 بالمائة في مناطق الأرياف. من جهة أخرى، فتبلغ نسبة الشابات خارج الميادين التعليمية والوظيفية في عاصمة نيبال والمدن الكبرى 30 بالمائة، كما توجد ما نسبته 65 بالمائة من إجمالي الشابات العاملات في القطاع غير الرسمي. كما ينطبق هذا الحال في الفلبين أيضاً، حيث بلغت نسبة الشابات خارج الميادين التعليمية والوظيفية أكثر من 25 بالمائة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، كما في المدن والبلدات الصغيرة. علاوة على ذلك، فتعمل نصف الشابات في الفلبين ضمن القطاع غير الرسمي، أما في العاصمة مانيلا، فتوجد ما نسبته 25 بالمائة من النساء خارج الميادين التعليمية والوظيفية، كما تعمل 45 بالمائة من النساء ضمن القطاع غير الرسمي. كما بلغت نسبة الشابات خارج الميادين التعليمية والوظيفية في مدينة باكولود، إحدى المدن الصغيرة، 27 بالمائة، كما تعمل ما نسبته 40 بالمائة من الشابات ضمن القطاع غير الرسمي.

النتائج المترتبة على البطالة بين الشباب

يشكل ارتفاع معدل البطالة بين الشباب في بلدان العالم النامي مسألة مثيرة للقلق، كما أن الافتقار لفرص العمل اللائقة والمستدامة يعمل على تعزيز مشاعر الانتقال إلى أماكن أخرى بين السكان من فئة الشباب، كما أنه غالباً ما يؤدي إلى نشوء مظاهر الجريمة، وتراجع التنمية، والعيش في دوامة الفقر.من جهة أخرى، فإن الإحباط الناجم عن الفترات الطويلة للبطالة بين مجموعات الشباب في المناطق الحضرية قد يعمل على تغذية الاضطرابات السياسية والإيديولوجية كما إلى ارتكاب أعمال العنف. كما شهدت العديد من البلدان حدوث " إحتقانات شبابية"، والتي تعرف لدى تشكيل فئة الشباب ما نسبته 40 بالمائة على الأقل من الإجمالي السكاني، كما كانت هنالك العديد من المناقشات ضمن هذا الإطار والتي أشارت إلى أن الأعداد الكبيرة من الشباب العاطلين عن العمل قد تطرح تحدياً كبيراً أمام السلطات الحكومية بالإضافة إلى تهديد استقرارها. بيد أن المسألة الأهم هنا تتمثل في ضرورة الاستثمار في الشباب والتي تعني الاستثمار في المجتمع ككل.

وبغية معالجة مسألة البطالة بين الشباب بصورة أفضل، فمن الضرورة بمكان النظر في مسألة المساواة في فرص العمل المتاحة للشباب، كما في فرص الأعمال الحرة، وإستراتيجيات توليد فرص العمل. كما تعد المساواة في فرص العمل ثمرة العمليات التعليمية والتنمية الاقتصادية، كما لا بد لتدابير تعزيز الإنصاف دراسة مدى المساواة في الفرص المتاحة لكل من الشباب والشابات. من جهة أخرى، فيمكن للجهود المبذولة لتشجيع المشاريع التي يديرها الشباب من ضمان تطوير أولئك الشباب لمهاراتهم ومساهماتهم في مجتمعاتهم المحلية. علاوة على ذلك، فتعد السياسات العامة التي تؤدي إلى إيجاد فرص عمل جديدة للشباب ضرورية أيضاً بغية توليد فرص العمل وضمان إمكانية الحصول عليها. كما أن الاستثمار في الشباب لا يتطلب فقط وجود شباب يتمتع بمهارات أفضل فحسب؛ بل أنه يتطلب أيضاً وجود التزام من جانب الشركاء في كل من القطاعين العام والخاص لجعل مسألة توليدً فرص العمل بمثابة ركيزة أساسية ضمن إستراتيجيات الاستثمار لدى كل منهما.

ملحوظات:

1 Birdsall, Levine, & Ibrahim, 2005.
2 Jeffery, Jeffery, & Jeffery, 2008.
3 International Labour Organization, 2006.
4 Data for this section is from UN-HABITAT's Global Urban Observatory, based on data collected from multiple sources.
5 Commission for Africa, 2005.

2.4

الأحياء الفقيرة: الجيدة، والسيئة، والبشعة

صبي يلعب بمسدسات مصنوعة من الطين في منطقة ماتاري، إحدى عشوائيات مدينة نيروبي، كينيا

يقطن فرد واحد من بين كل ثلاثة أفراد من سكان مدن العالم النامي في أحد الأحياء الفقيرة، كما تشير التقديرات التي أعدها برنامج الموئل إلى استيعاب آسيا ما يزيد على نصف سكان الأحياء الفقيرة في جميع أنحاء العالم في عام 2005، تليها منطقة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، ومنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي. كما تم تسجيل أعلى متوسط لانتشار الأحياء الفقيرة – أو نسبة السكان ممن يعيشون في الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية – في منطقة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، كما يعيش ما نسبته 62 بالمائة من سكان المناطق الحضرية في المنطقة ضمن إحدى الأحياء الفقيرة أو أنهم يعانون من أحد الركائز الخمس الأساسية للحرمان من المأوى والتي يتضمنها مصطلح الأحياء الفقيرة. أما في منطقة آسيا، فهنالك تباين في مستوى انتشار الأحياء الفقيرة من 43 بالمائة في جنوب آسيا إلى 24 بالمائة في غرب آسيا، في حين تم تصنيف 27 بالمائة من سكان منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي بأنهم يعيشون في ظل ظروف الأحياء الفقيرة في عام 2005.[1]

بيد أن سكان الأحياء الفقيرة لا يعانون جميعهم من نفس الدرجة أو الحجم من الحرمان، كما لا تعد جميع الأحياء الفقيرة متجانسة – حيث توفر البعض منها ظروفاً معيشية أفضل مما توفره أحياء أخرى، كما تعتمد درجة الحرمان على كيفية استخدام الركائز الخمس للحرمان من المأوى في قياس الأحياء الفقيرة – وهي، عدم إمكانية الحصول على المياه المحسنة، أو خدمات الصرف الصحي، أو السكن الدائم، وعدم كفاية المساحة المعيشية، وضمان الحيازة – والتي تكون مرتبطة بأسر محددة في الأحياء الفقيرة.

الجدول رقم 2.4.1 : نسبة سكان المناطق الحضرية ممن يعيشون في الأحياء الفقيرة في عام 2005

المنطقة الرئيسية	سكان المناطق الحضرية (بالألف) عام 2005 أ	النسبة المئوية لسكان المناطق الحضرية في الأحياء الفقيرة عام 2005 ب	سكان الأحياء الفقيرة (بالألف) عام 2005 ج
العالم النامي	2.219.811	36.5	810.441
شمال إفريقيا	82.809	14.5	12.003
منطقة إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	264.355	62.2	164.531
منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي	434.432	27.0	117.439
شرق آسيا	593.301	36.5	216.436
جنوب آسيا	468.668	42.9	201.185
جنوب شرق آسيا	243.724	27.5	67.074
غرب آسيا	130.368	24.0	31.254
أوقيانوسيا	2.153	24.1	519

المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

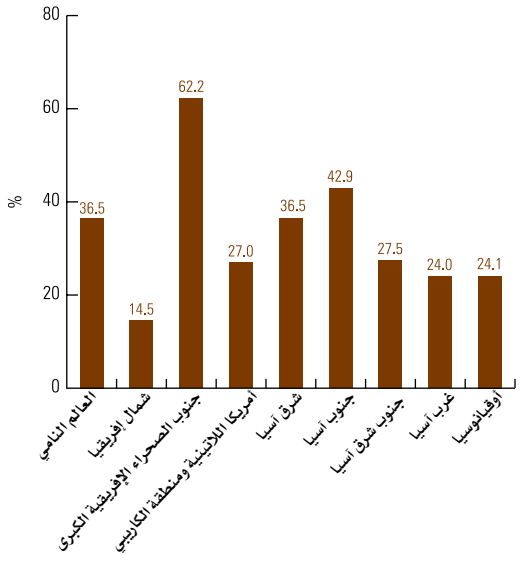
أ: منظمة الأمم المتحدة، شعبة السكان، آفاق التحضر في العالم: مراجعة 2005

ب: السكان من الأسر التي تفتقر لإمدادات المياه المعالجة، وخدمات الصرف الصحي، والمساحة المعيشية الكافية (أكثر من 3 أفراد في الغرفة الواحدة)، أو السكن الدائم

ج يستند هذا التقدير المنقح لعام 2005 إلى التغيير في تعريف مفهوم مرافق الصرف الصحية المناسبة، وذلك بحسب التعريف الذي حددته كل من منظمة الصحة العالمية واليونيسيف عام 2005، والذي وافق عليه أعضاء لجنة متابعة سكان الأحياء الفقيرة، حيث تتضمن هذه اللجنة في عضويتها مسؤولين من كل من برنامج الموئل، البنك الدولي، صندوق الأمم المتحدة للسكان، الشعبة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة، والعديد من الجامعات. كما تشير هذه الأرقام المنقحة إلى وجود تحسن بالمقارنة مع تقديرات عام 2001، حيث نظراً للتعريف الجديد لمرافق الصرف الصحي المحسنة، والذي يتضمن المراحيض ذات الأغطية. كما ينعكس هذا التغيير في غالب الأحيان على المناطق حيث يشيع بها استخدام المراحيض ذات الأغطية كما في إفريقيا. أما في عام 2005، فلم تكن هنالك سوى نسبة من الأسر التي تستخدم هذا النوع من المراحيض والتي تم اعتبارها كأسر فقيرة، في حين تم تصنيف جميع الأسر التي تستخدم هذه المراحيض كأسر فقيرة ضمن التعريف المعتمد في الأعوام 1990 و 2001.

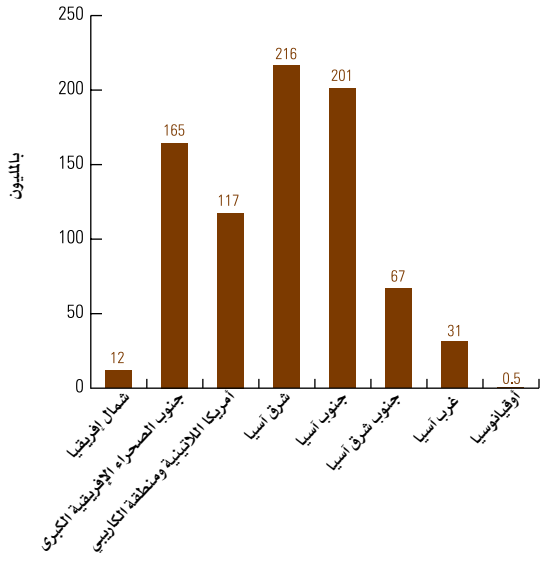
حي كيبيرا الفقير في مدينة نيروبي

الشكل رقم 2.4.1 نسبة سكان الحضر في الأحياء الفقيرة بحسب المنطقة، 2005



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

الشكل رقم 2.4.2 سكان الأحياء الفقيرة بحسب المنطقة (بالمليون)، 2005



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

الأسر في الأحياء الفقيرة وأشكال الحرمان من المأوى : الدرجات والخصائص

شارع في إحدى عشوائيات مدينة داكا، نيروبي

يشير مصطلح الأسرة في الأحياء الفقيرة إلى مجموعة من الأفراد ممن يعيشون تحت سقف واحد ويفتقرون لواحدة أو أكثر من الظروف التالية: إمكانية الحصول على المياه المحسنة، إمكانية الحصول على مرافق الصرف الصحي المحسنة، المساحة المعيشية الكافية (بحيث لا يتجاوز عدد الأفراد في الغرفة الواحدة ثلاثة أشخاص)، جودة الهياكل السكنية ومتانة المساكن، وضمان الحيازة. كما تستخدم أربعة من المؤشرات الخمسة لتعريف الأحياء الفقيرة لقياس المظاهر المادية لظروف الأحياء الفقيرة: الافتقار للمياه، والصرف الصحي، وظروف الاكتظاظ المادي، والهياكل السكينة غير الدائمة. كما تركز هذه المؤشرات على الظروف المحيطة بحياة الأحياء الفقيرة، وأوجه القصور التي تصور الفقر باعتباره أحد سمات البيئة التي يعيش بها سكان الأحياء الفقيرة. أما المؤشر الخامس والذي يتمثل في ضمان الحيازة، فله علاقة بالشرعية، الأمر الذي يصعب رصده أو قياسه، حيث أنه غالباً ما يعتمد وضع الحيازة لسكان الأحياء الفقيرة على الحقوق بحكم الواقع أو بحكم القانون – أو الافتقار لهذه الحقوق. علاوة على ذلك، فهنالك أهمية خاصة لهذا المؤشر في قياس مدى الحرمان وانتهاك الحقوق السكنية، فضلاً عن قياس مدى التحقيق التدريجي لهذه الحقوق.

بيد أن تحديد الأحياء الفقيرة بحسب مستوى حرمان الأسر من المأوى لا يعكس الدرجة التامة للحرمان الذي تعانيه إحدى الأسر أو إحدى المجتمعات في هذه الأحياء، كما أنه لا يعكس الاحتياجات الخاصة لذلك المجتمع – حيث يعد هذا البعد هاماً بالنسبة لواضعي السياسات. من جهة أخرى، فإن التعريف الحالي يعمل على إخفاء أوجه الحرمان المحددة التي تعاني منها الأسر، فضلاً عن إخفاء مدى خطورة أوجه الحرمان مجتمعة، مما يطرح تحدياً أمام عملية الرصد، حيث يمكن أن تبقى نسبة سكان الأحياء الفقيرة ثابتة في أية دولة، في حين يمكن أن تتغير أوجه الحرمان التي تعانيها الأسر على مر الزمن. علاوة على ذلك، فإن القضاء على جميع أنواع الحرمان التي تعانيها الأسرة هو الأمر الوحيد الذي يمكن أن يشير إلى تحسن في أوضاع الأحياء الفقيرة.

كما يوجد نهج بديل وبسيط يمكن استخدامه هنا، والذي يتمثل في تصنيف الأسر ضمن فئات الأسر تعاني من حرمان متوسط (شكل واحد من أشكال الحرمان من المأوى)، وأسر تعاني من حرمان شديد (شكلين من أشكال الحرمان من المأوى)، وأسر تعاني من حرمان شديد للغاية (ثلاثة أشكال أو أكثر من أشكال الحرمان من المأوى). كما يمكن تعقب أوجه التغيير الحاصل من خلال دراسة مدى انتشار فئات الأسر هذه في الأحياء الفقيرة، حيث أن خفض معدل الحرمان بشكل واحد لدى الأسر التي تعاني من حرمان شديد على سبيل المثال من شأنه أن يبقيها في حالة عجز، بيد أنه يمكن أن ينقلها من فئة الأسر التي تعاني من حرمان شديد. علاوة على ذلك، فإن ربط البرامج والسياسات بالمناطق الجغرافية التي تعيش بها الأسر حيث تعاني من مجموعة من أوجه الحرمان من شأنه العمل أيضاً على تحقيق المزيد من الفعالية والتحسين.

المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

ووفقاً للتصنيف الحالي للأسر ؛ فمن غير الممكن إيجاد تقدير تام لدرجة الحرمان التي تعانيها إحدى الأسر أو إحدى مناطق الأحياء الفقيرة، أو تقدير الاحتياجات الخاصة بالأفراد من سكان تلك المناطق – حيث يعد هذا الأمر أحد الأبعاد الهامة بالنسبة لواضعي السياسات. كما أن التصنيف الحالي للأسر في الأحياء الفقيرة لا يقوم إلا على وجود واحد أو أكثر من أشكال الحرمان الخمسة من المأوى، حيث يؤدي ذلك إلى إخفاء أوجه الحرمان المحددة التي تعاني منها مختلف الأسر، فضلاً عن إخفاء حدة مجمل أوجه الحرمان. كما أن ملاحظة واحد أو أكثر من أشكال الحرمان يطرح تحدياً أمام عمليات الرصد، حيث من الممكن أن تبقى نسبة سكان الأحياء الفقيرة كما هي في أية دولة، في حين قد تتغير أوجه الحرمان التي تعانيها الأسر على مر الزمن. من جهة أخرى، فإن البرامج والسياسات اللازمة لتوفير إمدادات المياه المحسنة لا تعد مماثلة لتلك البرامج والسياسات اللازمة لتوفير خدمات الصرف الصحي المحسنة أو الإسكان، بيد أن نظام التصنيف السائد لا يتيح فهم كيفية توزيع أو جمع أوجه معينة من الحرمان في منطقة محددة. علاوة على ذلك، فإن القضاء على كافة أوجه الحرمان التي تعانيها أية أسرة يعد الحل الوحيد حالياً لتحقيق التقدم والتحسين.

كما يوجد نهج بديل وبسيط هنا والذي يتمثل في جمع الأسر التي تعيش في الأحياء الفقيرة ضمن فئات يمكن تصنيفها كأسر تعاني من درجة متوسطة من الحرمان (أي من أحد أشكال الحرمان من المأوى)، أو أسر تعاني من حرمان شديد (من شكلين من أشكال الحرمان من المأوى)، أو أسر تعاني من حرمان شديد للغاية (ثلاثة أشكال أو أكثر من أشكال الحرمان من المأوى). من جهة أخرى، فيمكن تعقب التغيير الحاصل في أوجه الحرمان بشكل أكثر دقة من خلال دراسة توزيع الأسر ضمن فئات بحسب شدة الحرمان، حيث أن الحد من أحد أشكال الحرمان التي تعانيها الأسر ضمن الفئة التي تعاني من الحرمان الشديد على سبيل المثال سيبقيها في حالة من العجز، بيد أنه سوف ينقلها إلى تصنيف آخر من تصنيفات الحرمان.

كما أنه وبالرغم من اعتبار الأسرة بمثابة الوحدة التي عادة ما تستخدم لتحديد الأحياء الفقيرة؛ إلا أنه يمكن تحديد هذه الأحياء بطريقة أفضل كمناطق جغرافية. علاوة على ذلك، فإنه من الأسهل توجيه البرامج والسياسات التي تهدف لمساعدة مجتمعات الأحياء الفقيرة في مناطق معينة بدلاً من توجيهها لمساعدة أسر منفردة، من جهة أخرى، فيرجح أن يعمل التركيز على منطقة معينة على تحديد تلك الأسر التي يمكن مساعدتها بطريقة أكثر جدوى من حيث التكلفة من خلال تطوير الخصائص المكانية لمنطقة بأكملها. علاوة على ذلك، فإن تصنيف الأحياء الفقيرة بحسب درجة الحرمان كأحياء متوسطة، أو تعاني من حرمان شديد، أو شديد للغاية، وربط أشكال محددة من الحرمان بكل فئة منها في كل منطقة من مناطق الأحياء الفقيرة يتيح المجال لإعداد سياسات وبرامج وتدابير أفضل للتخطيط الحضري بغية تحسين الظروف المعيشية.

كما تختلف المدن باختلاف الأبعاد، حيث يتضمن ذلك إدارة الأنظمة الاقتصادية والسياسية وتوفير الخدمات الأساسية، والتي تنعكس على طريقة تطور الأحياء الفقيرة وكيفية تغيرها على مر الزمن. فضلاً عن ذلك، فإن حجم ونوع الحرمان الذي تعاني منه الأحياء الفقيرة قد يتباين داخل المدن وعبرها، كما يمكن معالجته على صعيد فئات المدن المحددة أو الحجم الداخلي للمدن. من جهة أخرى، يطرح هذا الفصل تحليلاً لتجمعات الأحياء الفقيرة في مدن متشابهة الأحجام، وذلك لعدة أسباب: وكما هو مبين في الجزء الأول، فيعد حجم المدينة عاملاً محدداً لمعدل نموها، كما تتوفر البيانات المرتبطة بتركز الأحياء الفقيرة وحجم المدن لعدد كبير من البلدان ، كما توجد عدة طرق لمعالجة الفروقات داخل المدن. علاوة على ذلك، فيعتمد هذا الفصل نهج تجمع المناطق الجغرافية، حيث تمت دراسة مجموعات المساكن والتي تشكل المعيار المعتمد للتعداد بعد معيار تجمعات الأسر المعيشية. كما يعرض الفصل بيانات من مناطق العالم النامي بحسب الأبعاد الثلاثة المحددة للأحياء الفقيرة – الحجم، وأشكال الحرمان، والمنطقة – وذلك من حيث اثنين من أحجام المدن: المدن والبلدات الصغيرة، والعواصم أو المدن الكبيرة.

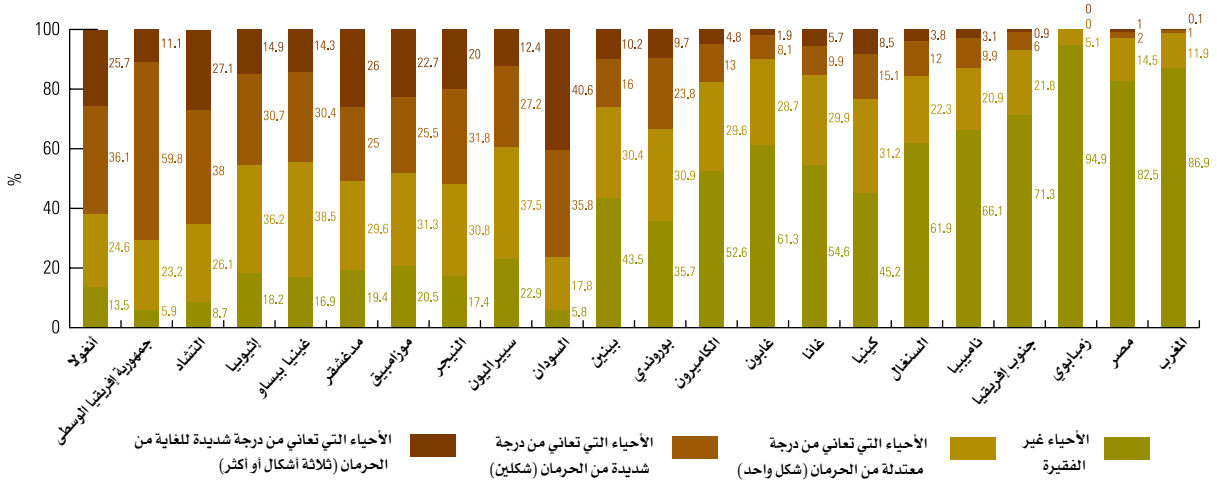
البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى

يعيش نحو ثلثي سكان المدن (أي 62 بالمائة) في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى في أحياء فقيرة، كما تعد هذه النسبة مرتفعة على وجه التحديد في دول مثل إثيوبيا، وأنغولا، وجمهورية إفريقيا الوسطى، والتشاد، وغينيا بيساو، ومدغشقر، وموزامبيق، والنيجر، وسيراليون، والسودان، حيث تفتقر الأسر في الأحياء الفقيرة للمياه النقية، ومرافق الصرف الصحي، والمساكن الدائمة، والمساحة المعيشية الكافية، كما أن معاناة سكان هذه المناطق لا تقتصر في العديد من الحالات على شكل واحد من أشكال الحرمان، بل انها تتضمن ثلاثة أشكال أو اكثر. من جهة أخرى، فإن المسوحات التي تم إعدادها حول المؤشرات المتعددة للمجاميع في كل من أنغولا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وغينيا بيساو، والسودان، وسيراليون، تشير إلى وجود ما يزيد عن 60 بالمائة من سكان الأحياء الفقيرة في هذه الدول ممن يعانون من اثنين على الأقل من أشكال الحرمان من المأوى، في حين يعاني أكثر من 25 بالمائة منهم من الحرمان الشديد، بوجود أكثر من ثلاثة أشكال من الحرمان. علاوة على ذلك، فإن تحسين الظروف المعيشية لأولئك السكان يتطلب الاستثمار في الخدمات الأساسية للتغلب على الأشكال المتعددة للحرمان من المأوى والتي تعاني منها الكثير من الأسر في الأحياء الفقيرة.

أما في البلدان التي شملتها الدراسات، فإن قضية الظروف الموجودة في الأحياء الفقيرة، والتي تتسم بتدني المعايير والسكن غير الملائم، تعد قضية تتجاوز نطاق المستوطنات غير الرسمية، حيث أنها ترتبط بحالة الفقر العام، وعدم الاستقرار، وضعف الكفاءة أو غياب مؤسسات الإسكان، إلى جانب وجود عوامل أخرى. من جهة أخرى، وحتى في المستوطنات غير العشوائية، فهنالك العديد من الأسر والتي تفتقر للخدمات الأساسية والسكن اللائق، بيد أنه عادة ما تصرح السلطات البلدية رفضها لتوسعة نطاق توفير الخدمات الأساسية للأحياء العشوائية، مما يعرض آلاف الأسر للخطر. كما تمثل هذه القضية رمزاً لحالة الفقر العام والناجم عن الأجور المتدنية المزمنة، وارتفاع معدلات البطالة، والافتقار للخدمات الأساسية والمرتبطة بالصحة والتعليم .

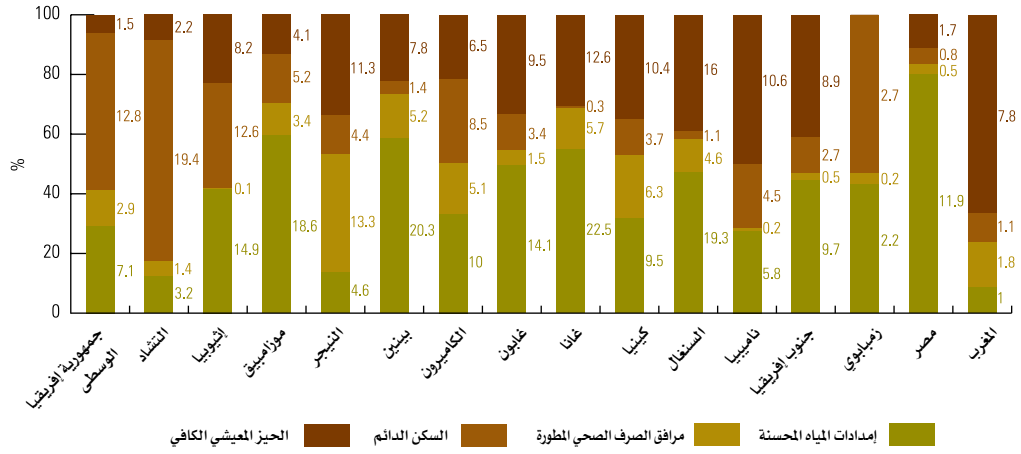
كما توجد مجموعة أخرى من البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى والتي تتضمن تجمعات كبيرة من الأحياء الفقيرة ولكنها تتضمن حالات أقل من الأشكال المتعددة للحرمان من المأوى. كما تتضمن هذه البلدان كلاً من بينين، وبوركينا فاسو، وبوروندي، والكاميرون، وغابون، وكينيا، وغانا، والسنغال. علاوة على ذلك، وبالرغم من تصنيف غالبية المساكن في المناطق الحضرية في هذه البلدان ضمن قائمة الأحياء الفقيرة؛ إلا أن غالبيتها لا تواجه سوى شكل واحد فقط من أشكال الحرمان. كما يشير ذلك إلى أن وجود برنامج واحد وبسيط لمعالجة الافتقار للمياه النقية أو خدمات الصرف الصحي أو المساكن من شأنه أن يساهم بشكل كبير في تحسين الظروف المعيشية لسكان الأحياء الفقيرة. أما بالنسبة لدول مثل بينين، وبوركينا فاسو، والكاميرون، وغانا، فإن تنفيذ برنامج يتعلق بالمرافق الصحية من شأنه إحداث تحسين كبير في الظروف المعيشية لغالبية سكان الأحياء الفقيرة. فعلى سبيل المثال، يمكن إعادة تصنيف ما نسبته 25 بالمائة من المساكن في بينين على أنها مساكن غير فقيرة في حال حصولها على مرافق مطورة للصرف الصحي، حيث أن هذه المساكن تتمتع أصلاً بإمدادات المياه النقية والمساحات المعيشية الكافية في مساكن دائمة. علاوة على ذلك، فقد أشار التحليل الذي أعده برنامج الموئل أيضاً إلى وجود بعض الدول مثل ساحل العاج والتي لا تتطلب سوى برنامج بسيط للإسكان يهدف إلى زيادة المساحة المعيشية للمساكن والحد من الاكتظاظ، مما يؤدي إلى إعادة تصنيف المساكن من عشوائية إلى منتظمة. بيد أن تطبيق برنامج إسكان قد يكون أكثر تعقيداً من تطبيق برنامج للصرف الصحي.

الشكل رقم 2.4.3 (أ) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في إفريقيا بحسب درجة الحرمان من المأوى (النسبة المئوية)



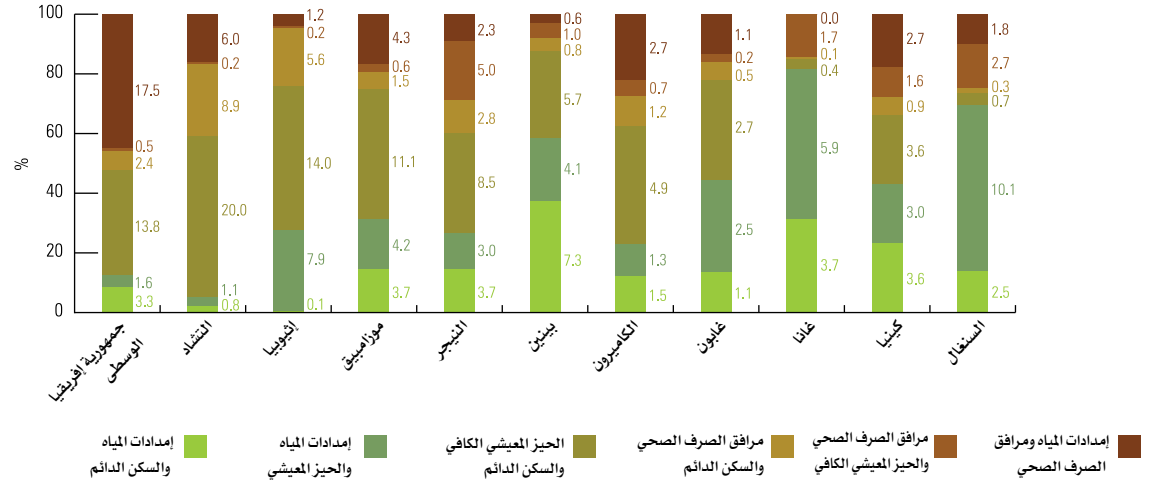
المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

الشكل رقم 2.4.3 (ب) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في إفريقيا ممن يعانون من درجة متوسطة من الحرمان (أحد أشكال الحرمان) بحسب نوع الحرمان (النسبة المئوية)



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

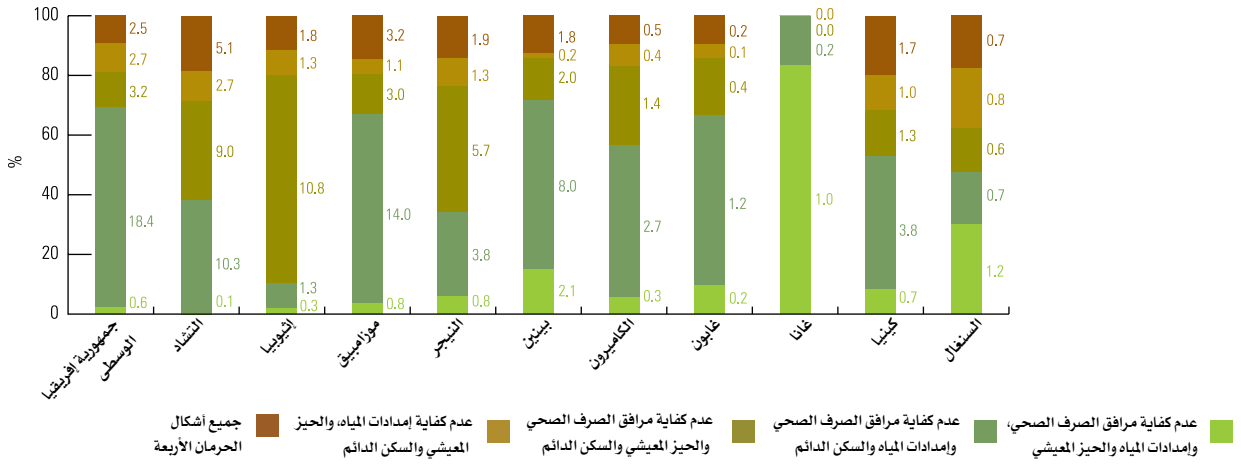
الشكل رقم 2.4.3 (ج) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في إفريقيا ممن يعانون من درجة شديدة من الحرمان (إثنين من أشكال الحرمان) بحسب نوع الحرمان، (النسبة المئوية)



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

سكان منطقة باو فيستا يقفون في طابور لتعبئة المياه ، وتعد هذه المنطقة إحدى المستوطنات غير الرسمية في لواندا، أنغولا

الشكل رقم 2.4.3 (د) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في إفريقيا ممن يعانون من درجات شديدة للغاية من الحرمان (ثلاثة أشكال أو أكثر) بحسب نوع الحرمان (النسبة المئوية)



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

تأثر فقراء المناطق الحضرية بالأزمة السياسية في زمبابوي

لقد عصفت الأزمة السياسية الطويلة في زمبابوي بالظروف المعيشية في المناطق الحضرية، حيث بدأت هذه الأزمة في أواخر فترة التسعينيات فضلاً عن تصاعدها وبلوغها للذروة خلال الأعوام 08/2007. كما أنه لطالما تم اعتبار زمبابوي قبل هذه الأزمة كإحدى أبرز البلدان الإفريقية تطوراً، وذلك في ظل توفير الخدمات الأساسية والمأوى الملائم لغالبية سكان مناطقها الحضرية. من جهة أخرى، تشير تقديرات برنامج الموئل إلى وجود نسبة لا تتجاوز 3.4 بالمائة فقط من سكان المناطق الحضرية ممن كانوا يعيشون في ظروف الأحياء الفقيرة في عام 2001، حيث تعد هذه النسبة الأدنى لانتشار الأحياء الفقيرة في جميع بلدان جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، وحيث يعيش أكثر من نصف سكان الحضر في تلك البلدان في أحياء فقيرة. أما في عام 2006، فقد ارتفعت هذه النسبة لكي تصل إلى 18 بالمائة، كما شكلت مسألة الاكتظاظ قضية أساسية في المناطق الحضرية.

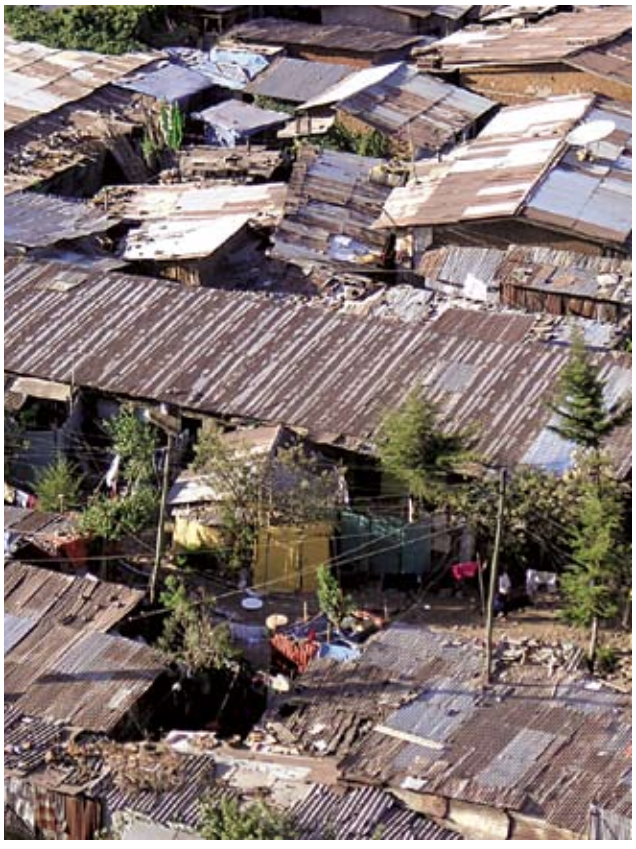
علاوة على ذلك، فإن تدهور الظروف المعيشية في المناطق الحضرية في زمبابوي قد كان يعزى وبشكل كبير إلى ارتفاع معدلات البطالة، والارتفاع الكبير في أسعار الأغذية، والأجور الطبية، وأجور النقل، والتي بلغت معدلات لا سابق لها خلال السنوات القلية الماضية. كما ارتفعت أسعار الأغذية ما بين الأعوام 1990 و 1995 بما نسبته 516 بالمائة، في حين ارتفعت التكاليف التعليمية وأجور النقل بما نسبته 300 بالمائة، الأمر الذي أدى إلى عدم تمكن 62 بالمائة من الأسر في المناطق الحضرية من تحمل نفقات الضروريات الأساسية للمعيشة. أما في عام 1996، فقد انخفضت قيم الأجور الحقيقية بما نسبته 36 بالمائة بالمقارنة مع قيمتها السابقة في عام 1990. كما أدت حالة عدم الاستقرار السياسي التي شهدتها البلاد في تلك الفترة إلى حدوث انحدار اقتصادي، حيث شهد النظام الاقتصادي في زمبابوي في عام 1998 معدل نمو لم يتجاوز 0.9 بالمائة، كما انخفض هذا المعدل في عام 1999 مسجلاً ما نسبته 0.5 بالمائة، وذلك قبيل تسجيله لمعدلات سلبية للنمو في الأعوام 2000 و 2001. أما في يومنا هذا، فتقدر نسبة البطالة ما بين 75-80 بالمائة، فضلاً عن تسجيل ما نسبته 40 بالمائة من السكان ممن يعيشون دون خط الفقر.

وبالرغم من تزايد معدلات الفقر وحدوث حالات بالغة من التضخم، إلا أن انتشار الأحياء الفقيرة في زمبابوي يناقض الافتراضات الشائعة. كما يمكن أن تعزى المعدلات المتدنية لانتشار الأحياء الفقيرة في زمبابوي إلى تاريخ القرارات الناجمة عن السياسات المتبعة، والتي تدعو إلى الحفاظ على مصالح النخبة من المجتمع، بما في ذلك الحفاظ على المعايير السكنية عالية المستوى والقوانين الاستعمارية، والتي عملت على ضمان خلو المناطق الحضرية في البلاد من الأحياء الفقيرة والمستوطنين بوضع اليد. وبذلك، فيمكن أن يعزى الانتشار المنخفض نسبياً للأحياء الفقيرة في زمبابوي وبصورة جزئية إلى السياسات التي تعمل على تهميش فقراء المناطق الحضرية بعيداً عن المعايير المرتبطة بالنخبة من المجتمع. كما يمكن الإشارة إلى مثال واضح للأجندة المتبعة في زمبابوي من خلال عملية «بوراماتسفينا» والتي تمثل برنامج إخلاء ضمن عملت الحكومة على تنفيذه في شهر مايو/ أيار من عام 2005، وبحلول شهر يوليو / تموز من العام ذاته، تعرض نحو 700 ألف مواطن من سكان المناطق الحضرية لخسارة مساكنهم، أو لخسارة مصادر عيشهم، أو خسارة كلاً منهما. أما في يومنا هذا، فلا يزال فقراء المناطق الحضرية يستشعرون بآثار عملية الإخلاء، حيث لا يزال هنالك نحو 114 ألف زمبابوي ممن لا يملكون مأوى لهم، عدا عن اضطرار نسبة أخرى من المواطنين، بلغت 20 بالمائة، للهجرة إلى مناطق الأرياف. كما أجبرت عمليات الإخلاء 170 ألف فرد للانتقال والعيش مع أسرهم أو أقاربهم، فضلاً عن اضطرار عدد مماثل للعيش في مساكن مؤقتة وفرتها لهم الكنائس وغيرها من المؤسسات الاجتماعية الأخرى.

ومن الممكن لوجود مناخ سياسي أفضل أن يعمل على الحد من مستويات كل من التضخم، والفقر، والبطالة، بيد أن الأدلة المستخلصة من تجارب بلدان أخرى تشير إلى أن حالة تدهور الظروف المعيشية لا يمكن عكسها سوى من خلال تحقيق أشكال جذرية من التطوير في أساليب الحكم والأداء الاقتصادي. أما بالنسبة لمواطني زمبابوي، فيبدو بأن الرحلة الطويلة للانتعاش من هذه الأزمة لم تشهد النور إلى حد الآن.

المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

وتجدر الإشارة هنا إلى أن الظروف المعيشية للأفراد في المساكن المصنفة على أنها فقيرة لا تعد خطيرة في جميع أنحاء منطقة جنوب الصحراء الكبرى، ففي الواقع؛ هنالك بعض البلدان التي تشهد تطويراً فاعلاً في الظروف المعيشية والتي كانت تمثل مدعاة للقلق في الماضي.[2] كما توجد بعض البلدان التي تشهد تجمعات متوسطة للأحياء الفقيرة بالمقارنة مع غيرها، بما في ذلك بلدان الجنوب الإفريقي مثل ناميبيا وزمبابوي، حيث تتمتع هذه البلدان بتجمعات منخفضة نسبياً من الأحياء الفقيرة مماثلة لتلك التي لوحظت في البلدان ذات الدخل المتوسط في كل من آسيا وأمريكا اللاتينية والكاريبي. أما في منطقة الجنوب الإفريقي، فإن وجود برنامج بسيط يرمي لتحسين خدمات الإسكان أو الصرف الصحي من شأنه أن يساعد العديد من الأسر للخروج من حياة الأحياء الفقيرة للتمتع بشكل تام بحياة حضرية وتلبية جميع الاحتياجات الأساسية للمأوى. أما في جنوب إفريقيا على سبيل المثال، فهنالك 3 أسر من أصل كل 10 في المناطق الحضرية والتي تعد أسراً فقيرة، كما تعاني ما نسبته 22 بالمائة من الأسر من شكل واحد فقط من أشكال الحرمان، والذي يتمثل بصورة رئيسية بالافتقار للخدمات المحسنة للصرف الصحي (10 بالمائة) أو الافتقار للحيز الكافي للمعيشة (9 بالمائة). علاوة على ذلك، فلا تعاني سوى 7 بالمائة من الأسر في المناطق الحضرية في البلاد من أشكال متعددة من الحرمان، وحيثما توجد أشكال الحرمان هذه، فإنها تتمثل على الأرجح بالافتقار لخدمات الصرف الصحي المطورة، إلى جانب الافتقار للمساكن الدائمة أو الحيز المعيشي الكافي (2.3 بالمائة و 2.1 بالمائة على التوالي). كما يمكن الحد من تجمع الأحياء الفقيرة وخفضها لكي تصل إلى 19 بالمائة، أي ثلثي النسبة الحالية لها والبالغة 29 بالمائة، من خلال تنفيذ برنامج لتوفير الخدمات المطورة للصرف الصحي – كتوفير المراحيض، أو تحسين الموجود منها، أو تغطيتها. وإلى جانب توفير مرافق الصرف الصحي المحسنة؛ فإن توسعة الحيز المعيشي للحد من عدد الأفراد في الغرفة الواحدة من شأنه المساعدة أيضاً في الحد من تركز الأحياء



العشوائيات في أديس أبابا، إثيوبيا: سجلت إفريقيا أعلى معدلات لنمو العشوائيات في العالم

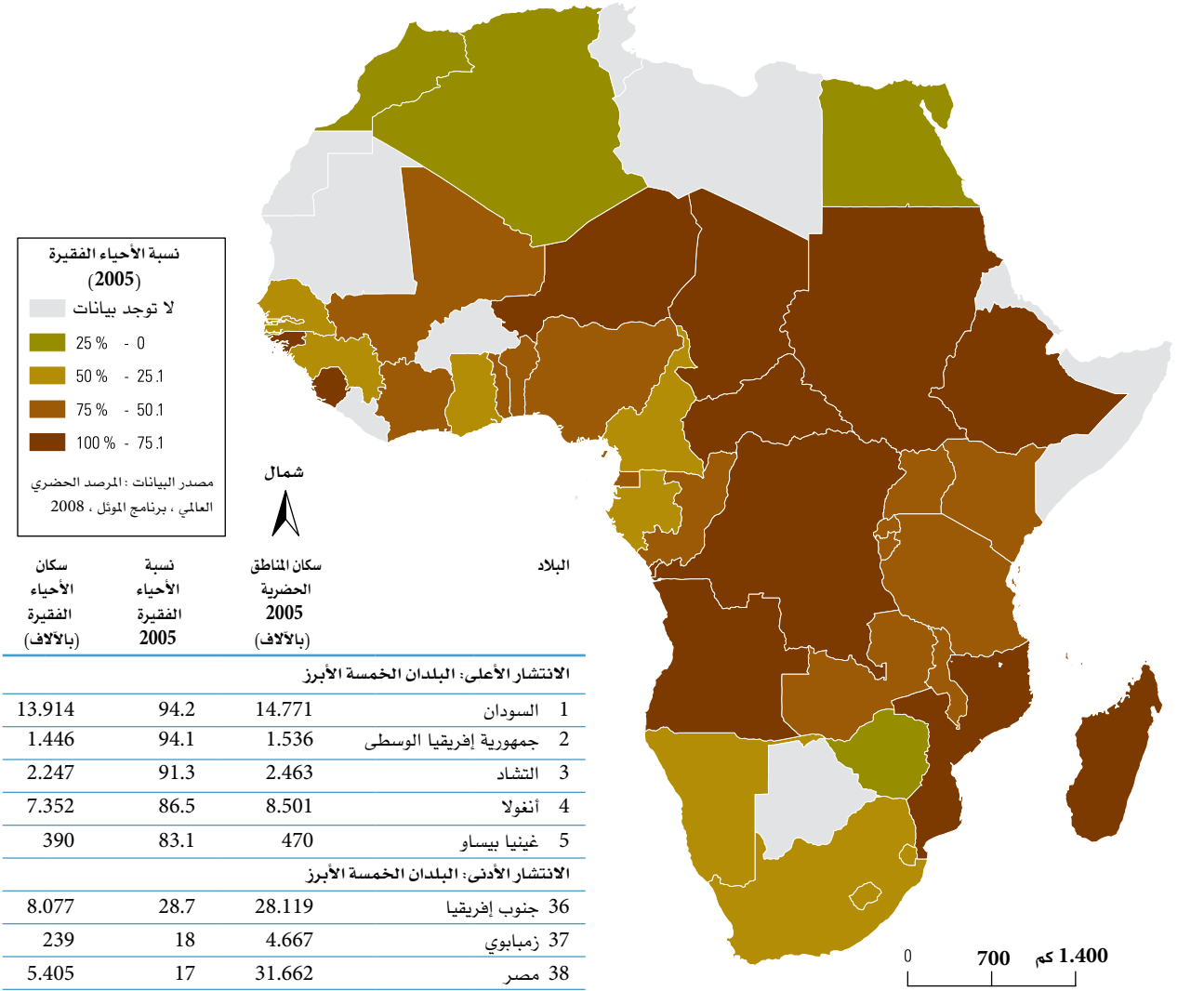
شمال إفريقيا

الفقيرة لكي تصل إلى 10 بالمائة، أي ثلث القيمة الحالية لها. بيد أن الحد من الاكتظاظ السكاني يعد مسألة أكثر تعقيداً بالمقارنة مع مسألة توفير مرافق الصرف الصحي: حيث أنه سيتطلب تقليص حجم الأسر أو زيادة عدد الغرف المستخدمة، أو كلاً منهما. علاوة على ذلك، فإن المقدرة على تنفيذ هذا الأمر تعتمد على حالة سوق الإسكان كما على عوامل ديموغرافية وهياكل الأسر.

وفي ناميبيا، فمن الشائع أن يعاني سكان الأحياء الفقيرة من شكل واحد من أشكال الحرمان، حيث بلغت نسبة تركز هذه الأحياء 34 بالمائة. كما يعد الافتقار للمساكن الدائمة القضية الأساسية التي يعاني منها السكان في ناميبيا، كما لا توجد سوى ما نسبته 11 بالمائة من الأسر في المناطق الحضرية والتي تعاني من عدم كفاية الحيز المعيشي بالإضافة لوجود 5 بالمائة منها والتي تفتقر للمساكن الدائمة. كما تعزى الأشكال المتعددة للحرمان من المأوى إلى الافتقار للمساكن الدائمة إلى جانب عدم وجود مرافق الصرف الصحي المحسنة.

سجلت منطقة شمال إفريقيا أدنى معدلات تركز للأحياء الفقيرة في إفريقيا، حيث شكلت الأسر التي تقطن في تلك الأحياء 15 بالمائة من مجمل الأسر في المناطق الحضرية. كما تعاني 9 أسر من أصل كل عشرة في هذه المنطقة من شكل واحد فقط من أشكال الحرمان من المأوى. كما تتباين الأشكال المحددة لتركز الأحياء الفقيرة وأشكال الحرمان من المأوى بين مختلف البلدان، حيث تعاني الأسر الحضرية من سكان الأحياء الفقيرة في مصر من الافتقار لمرافق الصرف الصحي المحسنة بشكل خاص، في حين تفتقر الأسر من سكان الأحياء الفقيرة في المغرب للحيز المعيشي الكافي. علاوة على ذلك، فيمكن لتنفيذ التدخلات البسيطة ومنخفضة التكلفة من أن تساعد البلدان في شمال إفريقيا لإنشاء " مدن خالية من الأحياء الفقيرة" والتي تمثل الغاية التي تعمل البلدان على تحقيقها منذ وقت طويل قبيل اعتماد إعلان الألفية في عام 2000. [3] كما أنه ومما ذكر آنفاً، فيرجح بأن يكون تنفيذ البرامج الرامية لتوفير مرافق الصرف الصحي المحسنة أقل تعقيداً وتكلفة بالمقارنة مع البرامج الأخرى الرامية

الشكل رقم 2.4.4: انتشار الأحياء الفقيرة في إفريقيا، 2005



	البلاد	سكان المناطق الحضرية 2005 (بالآلاف)	نسبة الأحياء الفقيرة 2005	سكان الأحياء الفقيرة (بالآلاف)
	الانتشار الأعلى: البلدان الخمسة الأبرز			
1	السودان	14.771	94.2	13.914
2	جمهورية إفريقيا الوسطى	1.536	94.1	1.446
3	التشاد	2.463	91.3	2.247
4	أنغولا	8.501	86.5	7.352
5	غينيا بيساو	470	83.1	390
	الانتشار الأدنى: البلدان الخمسة الأبرز			
36	جنوب إفريقيا	28.119	28.7	8.077
37	زمبابوي	4.667	18	239
38	مصر	31.662	17	5.405
39	المغرب	18.469	13	2.422
40	الجزائر	20.804	12	2.455

المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008

المناطق الرسمية وغير الرسمية في مدينة القاهرة، مصر

إلى خفض معدلات الاكتظاظ، وبالتالي، فلا بد من دعمها بغية الحد من انتشار الأحياء الفقيرة في المدن.

أما في حالة مصر، فإن التوفير شبه التام تقريباً للإمدادات المطورة للمياه والكهرباء يشير إلى أن الأسر المصنفة ضمن الأحياء الفقيرة لا تعد جزءاً من المستوطنات العشوائية غير المزودة بالخدمات، بل أنها أسر لا يمكنها تحمل نفقات العيش في المناطق التي تتمتع بكافة مرافق المأوى الملائم، بما في ذلك توفير مرافق الصرف الصحي المحسنة والحيز المعيشي الكافي. كما تقوم الأسر باتخاذ الخيارات والبدائل فيما يتعلق بنفقاتها بغية تحقيق أقصى منافعها ضمن الخيارات المتاحة لها. علاوة على ذلك، فإن زيادة هذه الخيارات بحيث يمكن للمزيد من الأسر تحمل نفقات العيش في مساكن لائقة تتمتع بكافة المرافق اللازمة يعد أمراً هاماً.

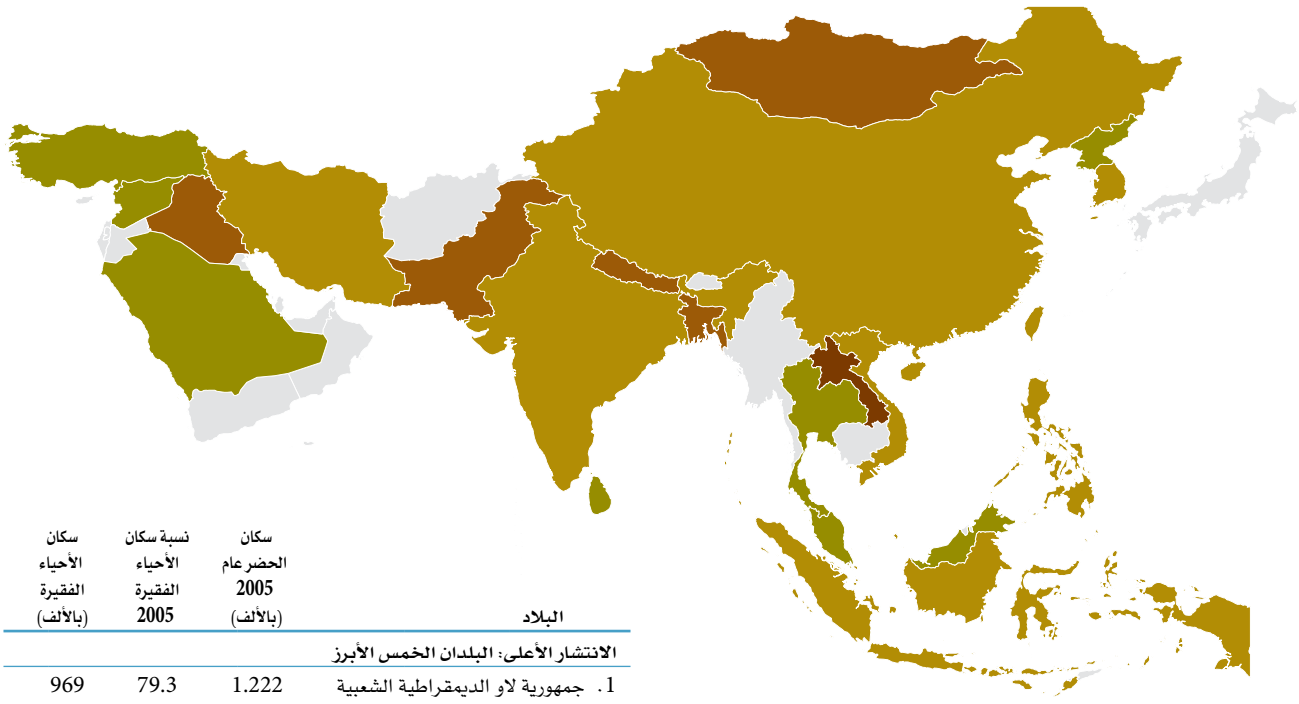
وفي هذا الصدد، يمكن أن يتمتع أصحاب المساكن بميزة عن المستأجرين، حيث يمكنهم تحسين مساكنهم بزيادة مستوى دخلهم، في حين ينبغي على المستأجرين الانتقال بغية الحصول على المزيد من المنافع. من جهة أخرى، فقد تم إعداد دراسة استقصائية حول الفوارق في المناطق الحضرية في كل من مدينتي الدار البيضاء والقاهرة في عام 2006، حيث خلصت هذه الدراسة إلى أن أصحاب المساكن ينفقون مبالغ أكبر لأغراض الصيانة في مساكنهم بالمقارنة مع المستأجرين، حيث وجد بأن هنالك نحو 20 بالمائة من أصحاب المساكن في مدينة الدار البيضاء ممن قاموا بصيانة مساكنهم خلال الأشهر الثلاثة السابقة لإعداد هذه الدراسة، وذلك بالمقارنة مع 5 بالمائة فقط من المؤجرين.

آسيا

تتباين أشكال تجمعات الأحياء الفقيرة في جميع أرجاء آسيا بشكل كبير، حيث تتراوح في متوسطها ما بين 43 بالمائة في جنوب آسيا، و 37 بالمائة في شرق آسيا، و 24 بالمائة في غرب آسيا، و 28 بالمائة في جنوب شرق آسيا. كما يمكن ان يرتبط التركز الكبير للأسر في الأحياء الفقيرة في جنوب آسيا بمجموعة من العوامل، بما في ذلك الافتقار للاستثمار في قطاع الإسكان في المنطقة، والفقر، وحالة عدم الاستقرار. كما توجد أعلى معدلات انتشار الأحياء الفقيرة في كل من بنغلادش بنسبة 69 بالمائة و 68 بالمائة في نيبال. أما في بنغلادش، فتفتقر نسبة كبيرة من الأسر في المناطق الحضرية للمساكن الدائمة أو للحيز المعيشي الكافي (بنسبة 19 بالمائة و 10 بالمائة على التوالي)، كما توجد نسبة أخرى تبلغ 11 بالمائة من الأسر التي تفتقر لكل من المساكن الدائمة والحيز المعيشي الكافي على حد سواء، فضلاً عن وجود 13 بالمائة من الأسر التي تفتقر لكل من المساكن الدائمة ومرافق الصرف الصحي المطورة. أما في الهند، فقد تم تصنيف ما نسبته 44 بالمائة من مجمل الأسر في المناطق الحضرية على أنها تعيش في أحياء فقيرة، حيث تفتقر ما نسبته 16 بالمائة منها لمرافق الصرف الصحي المطورة. كما يشير ذلك بوضوح إلى عدم وجود نمط عالمي للأحياء الفقيرة أو أي مخطط لأشكال الحرمان من المأوى، فضلاً عن عدم وجود أي وصف عالمي لتحسين الأحياء الفقيرة. كما تضم منطقة جنوب آسيا دولاً مثل أفغانستان، والعراق، وباكستان، وسريلانكا، حيث يمكن أن يعزى انتشار الأحياء الفقيرة إلى عدة عوامل مثل عدم الاستقرار والصراع السياسي، إلى جانب عوامل أخرى، والتي أثرت سلباً على عمليات توفير الخدمات الأساسية وظروف المأوى في المدن.

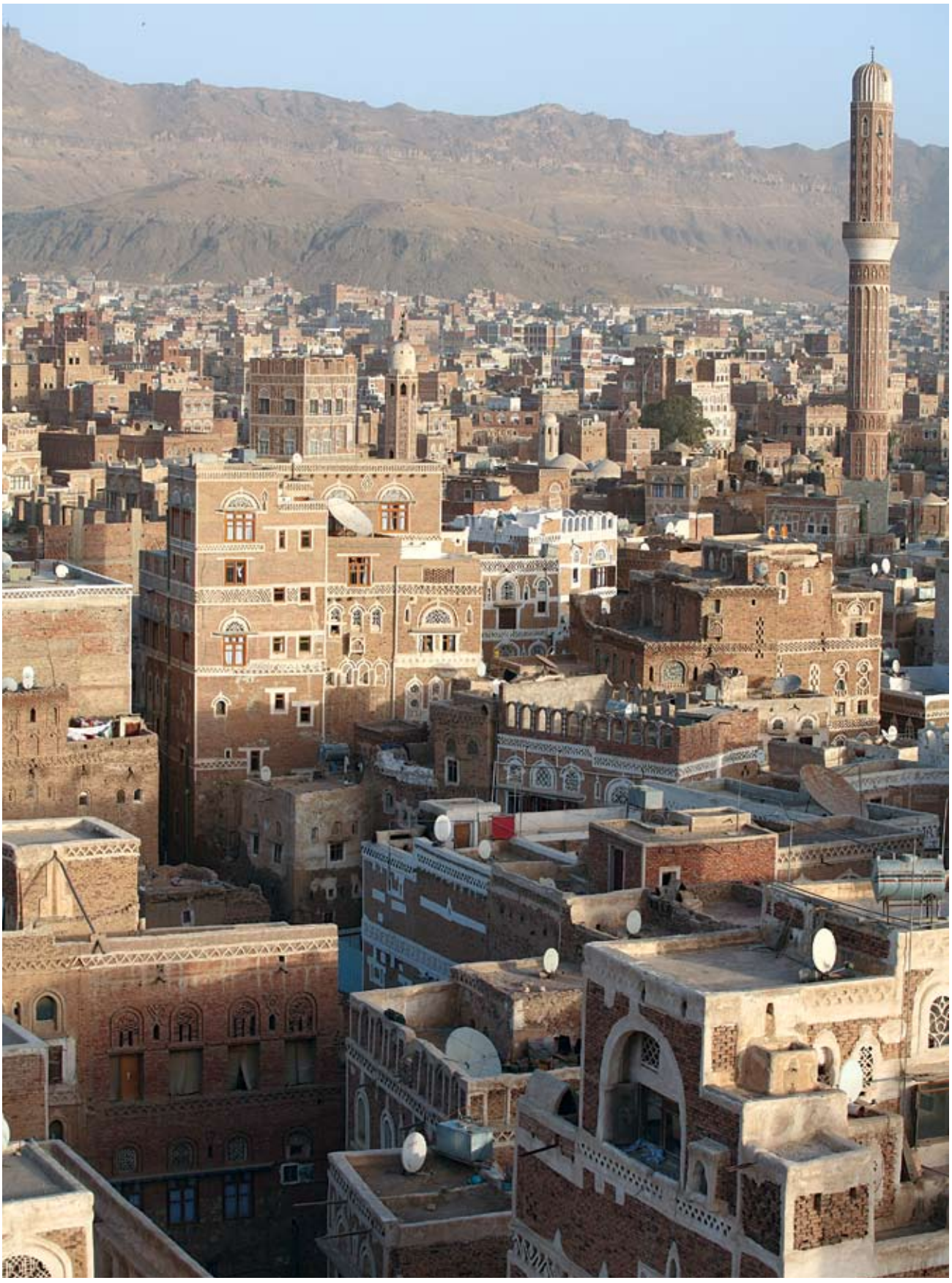
وبالرغم من الانخفاض النسبي لحجم تركز الأحياء الفقيرة في منطقة غرب آسيا، إلا أنه تجدر الملاحظة هنا بأن هنالك عدة بلدان ضمن هذه المنطقة بما في ذلك إسرائيل، والكويت، وقطر، والسعودية، وتركيا، والإمارات العربية المتحدة حيث يعد انتشار الأحياء الفقيرة منخفضاً، في حين توجد بلدان أخرى كاليمن، ولبنان، والعراق، والتي يقطن بها أعداد كبيرة من سكان المناطق الحضرية ضمن ظروف الأحياء الفقيرة. كما تفتقر البلدان ضمن المجموعة الأولى لعنصر أساسي واحد من عناصر السكن اللائق، كما هو الحال في تركيا، حيث تعاني 9 بالمائة من الأسر من

الشكل رقم 2.4.5 انتشار الأحياء الفقيرة في آسيا،2005



البلاد	سكان الحضر عام 2005 (بالألف)	نسبة سكان الأحياء الفقيرة 2005	سكان الأحياء الفقيرة (بالألف)
الانتشار الأعلى: البلدان الخمس الأبرز			
1. جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية	1.222	79.3	969
2. باكستان	55.040	71.7	39.489
3. بنغلادش	35.563	70.8	25.184
4. نيبال	4.276	60.7	2.595
5. مونغوليا	1.501	57.9	869
الانتشار الأدنى: البلدان الخمس ذات أقل معدلات لانتشار الأحياء الفقيرة			
18 تايلاند	20.749	2.0	415
19 ماليزيا	17.067	2.0	341
20 الصين، منطقة ماكاو الإدارية الخاصة	460	2.0	9
21 كوريا، الجمهورية الشعبية الديمقراطية	13.852	0.7	97
22 سنغافورة	4.108	0.0	0

المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل، 2008

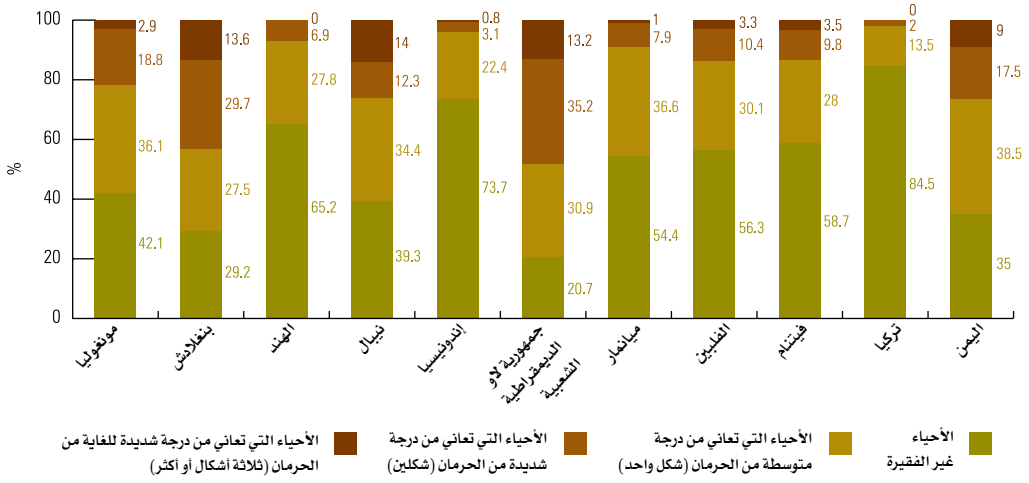


مدينة صنعاء القديمة: يعاني أكثر من ربع سكان المدن اليمنية من أشكال متعددة من الحرمان من المأوى

حالة الاكتظاظ. أما في البلدان التي تشهد تركزاً مرتفعاً للأسر الفقيرة، فتعاني العديد من هذه الأسر من أشكال متعددة من الحرمان من المأوى، كما هو الحال في العراق، حيث شهدت الظروف السكنية تدهوراً منذ فترة التسعينيات وذلك نظراً للاضطرابات السياسية والاجتماعية. من جهة أخرى، فقد ساهمت حالة عدم الاستقرار في لبنان في زيادة عدد الأسر الفقيرة، كما ترافق الوضع في كل من لبنان والعراق بتدفق اللاجئين والأفراد المشردين داخل المدن. أما في اليمن، فتوجد النسبة الأكبر من الأفراد ممن يعيشون ما دون مستوى الخط الوطني للفقر، وذلك بنسبة 41 بالمائة. كما تم تصنيف 65 بالمائة من الأسر في هذه الدولة ضمن الأسر الفقيرة، فضلاً عن معاناة 26.4 بالمائة منها من أشكال متعددة من الحرمان من المأوى.

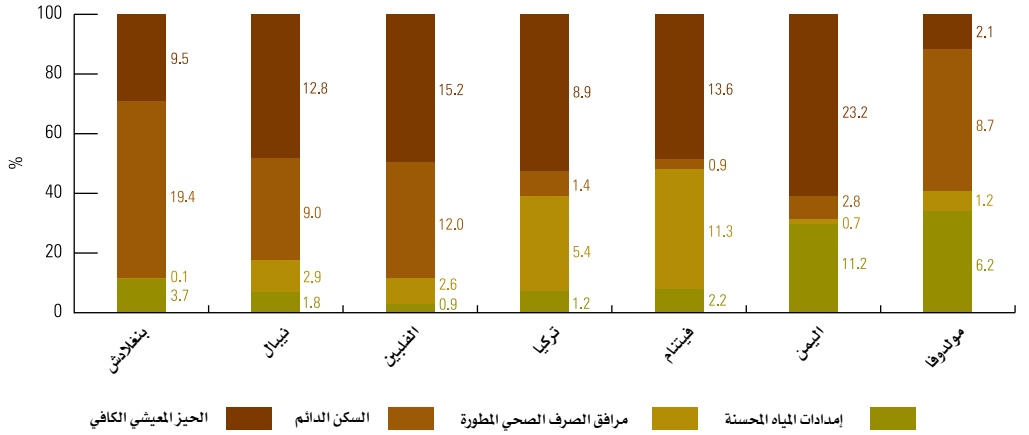
كما يعد انتشار الأسر الفقيرة في منطقة جنوب شرق آسيا مشابهاً لانتشارها في منطقة غرب آسيا، وذلك بنسبة 27 بالمائة. علاوة على ذلك، وكما هو الحال في بقية أنحاء آسيا؛ فهنالك تباين في حجم وتنوع أشكال الحرمان من المأوى في جميع أنحاء المنطقة الجنوبية الشرقية. علاوة على ذلك، فيقطن في إندونيسيا ما نسبته 41 بالمائة من سكان الحضر في هذه المنطقة، فضلاً عن تصنيف 31 بالمائة من هذه الأسر كأسر فقيرة، حيث يعزى ذلك بصورة رئيسية إلى الافتقار لمرافق الصرف الصحي (بنسبة 10 بالمائة) والافتقار للمساكن الدائمة (بنسبة 9 بالمائة). كما يعد الافتقار للمساكن الدائمة الشكل الرئيسي للحرمان من المأوى في الفلبين، أما في فيتنام، فقد تم تصنيف ما نسبته 59 بالمائة من الأسر بأنها تعيش في أحياء فقيرة. من جهة أخرى، فيعد الافتقار لإمدادات المياه المحسنة الشكل الأبرز للحرمان من المأوى، كما تعد إمدادات المياه العنصر الوحيد اللازم لما نسبته 11 بالمائة من الأسر بغية تحسين وضعها المعيشي بشكل ملحوظ. كما توجد نسبة أخرى تبلغ 8 بالمائة من الأسر حيث يعد الحصول على إمدادات المياه المحسنة أحد اثنين أو أكثر من احتياجات المأوى، فضلاً عن وجود العديد من الأسر الأخرى والتي تفتقر للحيز المعيشي الكافي إلى جانب افتقارها لمرافق الصرف الصحي المطورة. كما يوجد أدنى معدل لانتشار الأحياء الفقيرة في كل من ماليزيا وتايلاند في جنوب شرق آسيا، والتي بلغت أقل من 10 بالمائة، حيث يعزى ذلك إلى وجود سياسات الإسكان المنصفة فضلاً عن النمو الاقتصادي الملحوظ في السنوات الأخيرة.

الشكل رقم 2.4.6 أ توزيع سكان الأحياء الفقيرة في آسيا بحسب درجة الحرمان من المأوى (نسبة مئوية)



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2008

الشكل رقم 2.4.6 (ب) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في آسيا ممن يعانون من درجات متوسطة من الحرمان من المأوى (شكل واحد فقط) بحسب نوع الحرمان (نسبة مئوية)



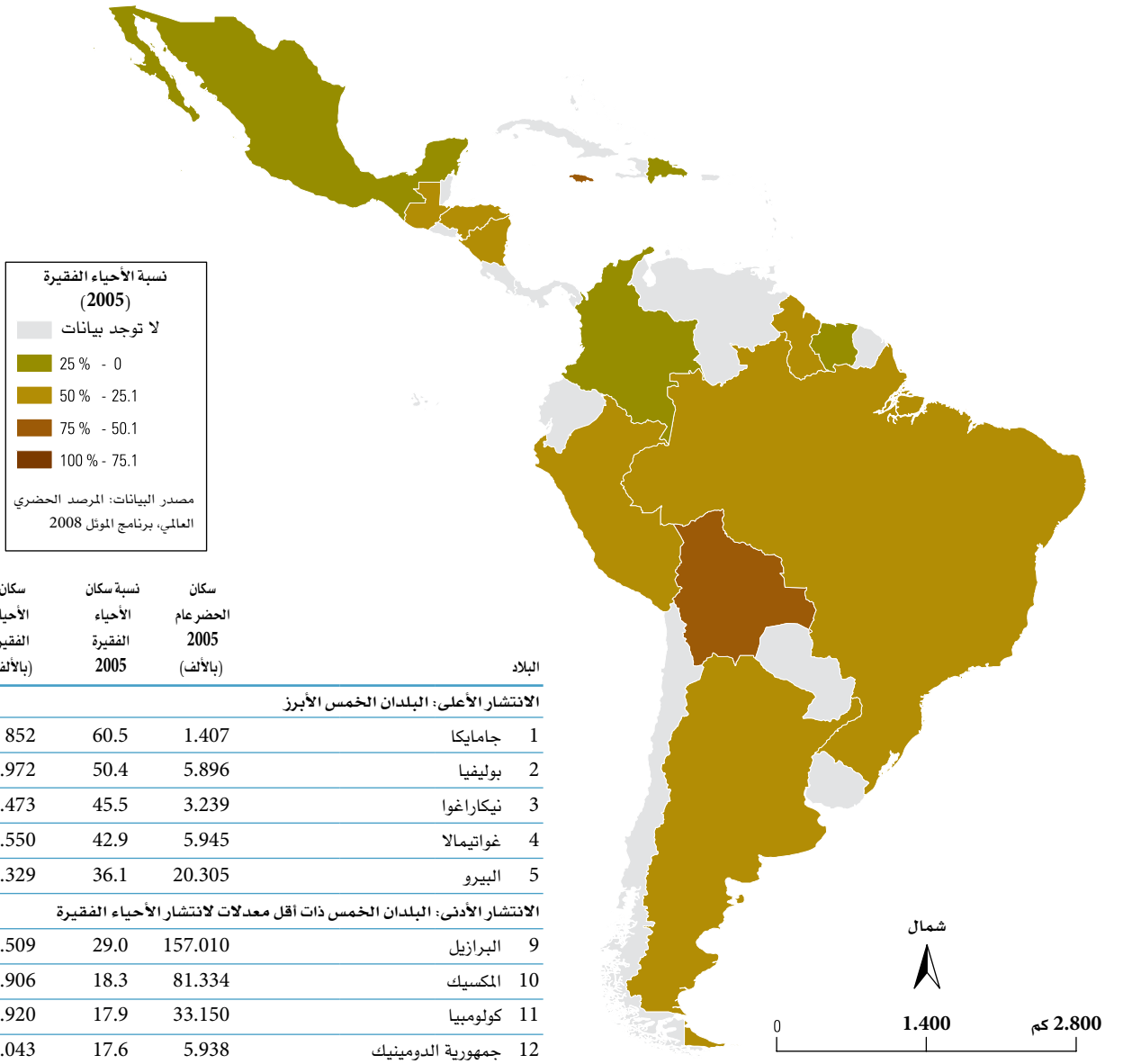
المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2008

منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

لقد بلغ متوسط انتشار الأحياء الفقيرة في مدن أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي ما نسبته 27 بالمائة، حيث تعد هذه النسبة مماثلة لتلك الموجودة في كل من جنوب شرق آسيا وغرب آسيا، بيد أنها تفوق تلك النسبة الموجودة في شمال إفريقيا. وكما هو الحال في مختلف المناطق، تتسم الأحياء الفقيرة في جميع أرجاء أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي بقدر كبير من التنوع: حيث يعد تركز الأسر الفقيرة منخفضاً نسبياً في كل من التشيلي وكولومبيا، ومتوسطاً في كل من البرازيل، والمكسيك، والبيرو، ومرتفعاً للغاية في غواتيمالا، وهاييتي، ونيكاراغوا، وبوليفيا.

وتبلغ النسبة السكانية في كل من البرازيل والمكسيك 54 بالمائة من إجمالي سكان الحضر في المنطقة، كما تم تصنيف 34 بالمائة من الأسر في البرازيل بأنها تعيش في أحياء فقيرة، كما تعاني غالبيتها من شكل واحد فقط من أشكال الحرمان: حيث تفتقر 12 بالمائة من هذه الأسر إلى مرافق الصرف الصحي المطورة، في حين تفتقر 6 بالمائة من الأسر لإمدادات المياه المحسنة، إلى جانب افتقار 7 بالمائة منها للحيز المعيشي الكافي. من جهة أخرى، فيعد الافتقار للحيز المعيشي الكافي الشكل الأبرز للحرمان في كل من كولومبيا وجمهورية الدومينيك.أما في كولومبيا، فتفتقر نصف الأسر في الأحياء الفقيرة للحيز المعيشي الكافي، كما يفتقر نحو ثلث سكان الأحياء الفقيرة للمساكن الدائمة. وبالمثل، تفتقر ستة أسر من أصل كل عشرة من سكان الأحياء الفقيرة للحيز المعيشي الكافي في جمهورية الدومينيك.

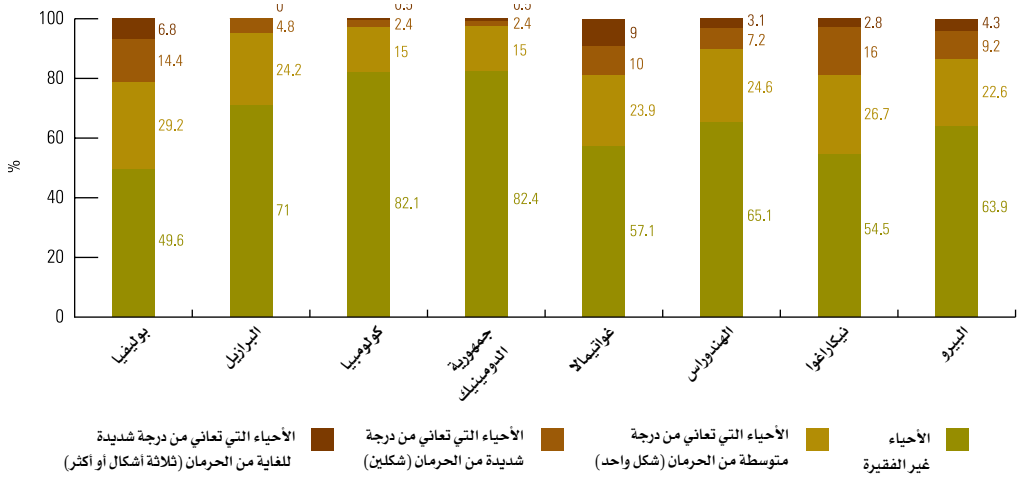
الشكل رقم 2.4.7: انتشار الأحياء الفقيرة أمريكا اللاتينية ومنطقة البحرالكاريبي



البلاد	سكان الحضر عام 2005 (بالألف)	نسبة سكان الأحياء الفقيرة 2005	سكان الأحياء الفقيرة (بالألف)
الانتشار الأعلى: البلدان الخمس الأبرز			
1 جامايكا	1.407	60.5	852
2 بوليفيا	5.896	50.4	2.972
3 نيكاراغوا	3.239	45.5	1.473
4 غواتيمالا	5.945	42.9	2.550
5 البيرو	20.305	36.1	7.329
الانتشار الأدنى: البلدان الخمس ذات أقل معدلات لانتشار الأحياء الفقيرة			
9 البرازيل	157.010	29.0	45.509
10 المكسيك	81.334	18.3	14.906
11 كولومبيا	33.150	17.9	5.920
12 جمهورية الدومينيك	5.938	17.6	1.043
13 سورينام	332	3.9	13

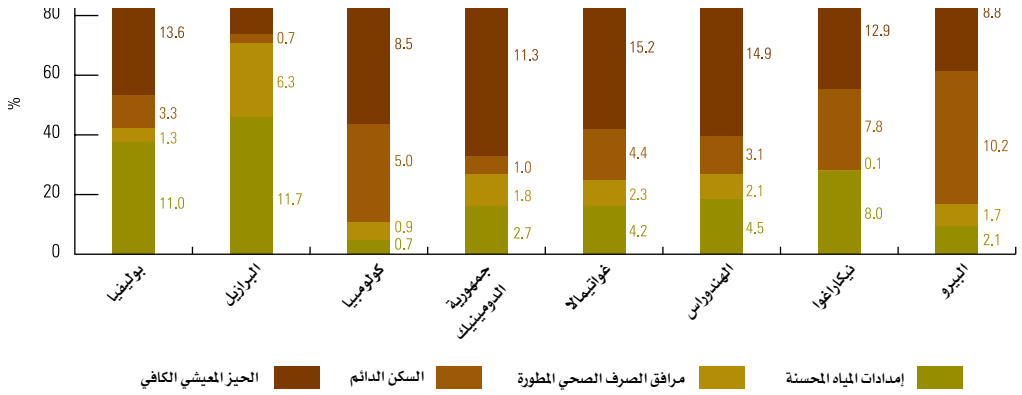
المرجع: المرصد الحضري العالمي ، برنامج الموئل، 2008

الشكل رقم 2.4.8 (أ) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في أمريكا اللاتينية بحسب درجة الحرمان (بالنسبة المئوية)



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2008

الشكل رقم 2.4.8 (ب) توزيع سكان الأحياء الفقيرة في أمريكا اللاتينية ممن يعانون من درجة متوسطة من الحرمان (شكل واحد فقط) بحسب نوع الحرمان (بالنسبة المئوية)



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، 2008

كما تعد فرص الحصول على خدمات المياه ومرافق الصرف الصحي المحسنة في غالبية بلدان أمريكا اللاتينية شبه تامة، بيد أن مسألة الافتقار لمرافق الصرف الصحي المطورة لا تزال تشكل قضية مؤرقة في كل من غواتيمالا، وهاييتي، ونيكاراغوا، وبوليفيا، والتي يتركز في كل منها أعداد كبيرة من سكان الأحياء الفقيرة ممن يواجهون أشكالاً متعددة من الحرمان، وتبلغ نسبة الأسر من سكان الأحياء الفقيرة في هاييتي 76 بالمائة، حيث تعاني أكثر من نصف هذه الأسر من أشكال متعددة من الحرمان. وبالمثل، تبلغ نسبة انتشار الأحياء الفقيرة في بوليفيا 61 بالمائة، حيث تعاني أكثر من نصف الأسر من أشكال متعددة من الحرمان. كما يعد الافتقار لمرافق الصرف الصحي وعدم كفاية الحيز المعيشي أبرز أشكال الحرمان التي تعاني منها الأسر في كل من بوليفيا وهاييتي، حيث تفتقر ما نسبته 15 بالمائة من الأسر في هاييتي للحيز المعيشي الكافي، في حين تفتقر ما نسبته 9 بالمائة من الأسر لمرافق الصرف الصحي المطورة، كما تفتقر ما نسبته 8 بالمائة من الأسر لكل منهما.[5]

صبي يركب دراجة هوائية، نيكاراغوا

الأسر التي تعيلها المرأة تعاني بنسب غير متكافئة من السكن غير اللائق

نساء تركيات خلال استراحة الغداء في مدينة أنقرة

كشف أحدث تقرير صادر عن مركز حقوق الإسكان وعمليات الإخلاء بأنه وعلى الرغم من النتائج المستخلصة سابقاً حول سبب هجرة النساء إلى المدن والتي تهدف إلى انضمامهن لأفراد أسرهن- وغالباً ما يكون أولئك أزواجهن - إلا أن هذا الاتجاه قد بدأ بالتغير؛ حيث باتت هنالك أعداداً متزايدة من النساء المهاجرات إلى المدن لوحدهن، حيث عادة ما يتم ذلك للهروب من العنف المنزلي أو التمييز الذي يتم ممارسته ضدهن في مناطق الأرياف، أو بسبب حرمانهن من الميراث.أما في بعض البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى؛ فقد اضطرت العديد من النساء للهجرة إلى المدن بسبب إصابتهن بفيروس نقص المناعة المكتسبة / الإيدز. كما يتم في كينيا على سبيل المثال ترحيل العديد من النساء الريفيات ممن أصبن بهذا الفيروس، أو ممن فقدن أزواجهن بسبب هذا المرض، حيث يتم إرسالهن وأطفالهن بعيداً عن منزل الزوجية. علاوة على ذلك، فعادة ما ينتهي المطاف بالعديد من أولئك النسوة بالعيش في الأحياء الفقيرة في المدن، في حين أنه غالباً ما يتم حرمان أطفالهن من حصتهم من ممتلكات آبائهم، فضلاً عن أنه عادة ما يكون هنالك افتراضاً بإصابة هؤلاء الأطفال بالفيروس ذاته.

من جهة أخرى، وبالرغم من مواجهة كل من النساء والرجال في المراكز الحضرية على حد سواء لحالة الحيازة غير الآمنة للمساكن والأراضي؛ إلا أنه عادة ما تكون النساء الفئة الأكثر تضرراً، وذلك نظراً لأنه غالباً ما يتم استبعادهن من الحيازة الآمنة بسبب المعايير الثقافية والحقوق غير المتساوية ضمن الأطر التشريعية والقانونية للنظم السياسية. أما بالنسبة للنساء اللائي يصبحن المعيلات الوحيدات لأسرهن، لا سيما في إفريقيا، فعادة ما يكن الأكثر تضرراً في هذا الإطار، وكما هو الحال في العديد من البلدان في المنطقة، فليس بإمكانهن الحصول على الأراضي سوى من خلال أزواجهن أو آبائهن. علاوة على ذلك، ونظراً لاعتماد ملكية النساء للأراضي على حالتهن الاجتماعية؛ فعادة ما يواجهن خطر فقدان هذه الملكية بعد موت الزوج، أو الطلاق، أو الهجر، أو هجرة الذكور إلى مناطق أخرى، الأمر الذي يمكن أن يودي بهن إلى حالة من العوز. أما بالنسبة للنساء اللائي يتعرضن للعنف ضمن علاقتهن الزوجية؛ فعادة ما لا يكون بإمكانهن تأمين منزل آمن لهن ولأطفالهن، حيث يعزى ذلك إلى افتقارهن لحقوق ملكية الأراضي، والممتلكات، والمساكن، ولا سيما لدى تسجيل هذه الممتلكات باسم الزوج فقط.

كما أن عمليات تنظيم، وإدارة وتكلفة الأراضي وأنظمة النقل تعد ذات أثر على ملكية النساء الفقيرات للأراضي، وضمان الحيازة والسكن. كما تقطن العديد من النساء الفقيرات في الأحياء الفقيرة كما في المستوطنات غير الرسمية في المدن، حيث تتسم هذه المستوطنات بمجموعة من أشكال الحرمان من المأوى: كالافتقار لضمان الحيازة الآمنة، والمساكن غير الدائمة، وعدم كفاية الحيز المعيشي، والافتقار للخدمات الأساسية كالمياه النقية ومرافق الصرف الصحي المطورة. علاوة على ذلك، فتعد الحياة في الأحياء الفقيرة صعبة ومحفوفة بالمخاطر، بالإضافة لتدني المستويات الصحية، وعدم كفاية فرص العمل وفرص توليد الدخل. وبحسب قاعدة بيانات المؤشرات الحضرية والتي أعدها برنامج الموئل (إصدار عام 2006)، فإن هذه الأحياء السكنية المكتظة للغاية وذات سبل العيش المحدودة قد باتت موطناً لعدد متزايد من الأسر التي تعيلها النساء. كما بلغت نسبة الأسر التي تعيلها النساء 20 بالمائة من ضمن العينات المأخوذة من 160 مدينة والتي تضمنتها قاعدة بيانات المؤشرات الحضرية. أما في مدن وسط آسيا، فتكاد تكون الأسر التي تعيلها النساء بمثابة القاعدة لا الاستثناء، حيث تعيل النساء أسرة واحدة من بين كل ثلاثة أسر في كل من فيتنام، إثيوبيا، جنوب إفريقيا، وكولومبيا.

ويبين الجدول التالي وجود ما بين 15 و 57 بالمائة من الأسر التي تقطن في مساكن وتعاني من ثلاثة أشكال مجتمعة من الحرمان، حيث تعيل النساء هذه الأسر في مناطق حضرية معينة في بلدان محددة. كما يشير ذلك إلى وجود أسرة واحدة تعيلها النساء من بين كل خمسة أسر تعاني من أشكال قاسية من الحرمان. بيد أنه وبالرغم من ضرورة إجراء المزيد من الأبحاث لدراسة الصلة ما بين النوع البشري وظاهرة الفقر الحضري؛ إلا أن هذه البيانات الأولية تشير إلى أن الأسر التي تعيلها النساء في بعض البلدان تعاني بشكل غير متناسب من المساكن غير الملائمة في الأحياء السكنية الفقيرة في المناطق الحضرية.

النسبة المئوية للأسر التي تعيلها النساء وضمن درجات مختلفة من الحرمان في بلدان محددة

البلاد	نوع واحد من الحرمان (%)	نوعان من الحرمان (%)	ثلاثة أنواع من الحرمان (%)	أربعة أنواع من الحرمان (%)
غانا (2003)	38	34	51	–
كينيا (3002)	23	24	28	31
مدغشقر (1997)	28	24	29	14
السنغال (1997)	27	23	25	14
تنزانيا (1999)	28	28	15	
نيكاراغوا (2001)	40	37	39	33
هايتي (0002)	52	50	57	
إندونيسيا (2002)	13	14	17	
نيبال (1002)	20	14	19	
أرمينيا	30	38	17	

المرجع: قاعدة بيانات المؤشرات الحضرية التابعة لبرنامج الموئل (إصدار عام 2006)

ملحوظة: تم تعريف أشكال الحرمان من المأوى بأنها غياب أحد الظروف التالية: السكن الدائم، الحيز المعيشي الكافي، توفير المياه المحسنة، توفير مرافق الصرف الصحي المطورة، أو ضمان الحيازة الآمنة.

المساكن ذات مستويات الدخل المرتفع والمنخفض في مدينة ريو دي جينيرو، البرازيل

ملحوظات:

1 Slum percentages and populations reflect revised estimates by UN-HABITAT in 2005 after a change in the definition of what constitutes adequate sanitation in urban areas. The decrease in figures from the 2001 estimates reflected in UN-HABITAT's *State of the World's Cities Report 2006/7* is primarily a result of a change in the definition of adequate sanitation. In 2005, only a proportion of households using pit latrines were considered slum households, whereas in 1990 and 2001, all households using pit latrines were counted as slum households. The change affects estimates mostly in those areas where the use of pit latrines is more widespread, as in sub-Saharan Africa.

2 Refer to the global scorecard on slums in the *State of the World's Cities Report 2006/7*, pages 38 to 45.

3 UN-HABITAT, 2006.

4 A similar situation has been also observed in Bolivia and Nicaragua. In Bolivia, 14 per cent of urban households lack only sufficient living area, 11 per cent lack only improved sanitation and 7 per cent lack both. In Nicaragua, with a slum concentration of 57 per cent, 13 per cent lack only sufficient living area, and 8 per cent lack either improved sanitation or durable housing.

2.5

« مدن الأحياء الفقيرة » و « الأحياء الفقيرة في المدن »

هنالك تباين في انتشار الأسر الفقيرة بشكل كبير في مختلف المدن في العالم النامي، حيث توجد بعض المدن التي تعاني بها نسبة قليلة من الأسر من أشكال الحرمان من المأوى، أو أنه قد توجد العديد من الأسر التي تعاني من شكل واحد فقط من الحرمان والذي يحول دون حصولهم على المأوى الملائم، في حين توجد مدن أخرى، حيث تعاني غالبية الأسر من شكلين أو أكثر من أشكال الحرمان،مما يهدد صحة، وسلامة ورفاهية سكانها. كما يعرض هذا الجزء أثر الأحياء الفقيرة على المدن، وذلك بتسليط الضوء على العنصر المكاني لانتشار الأحياء الفقيرة، حيث يكشف النقاب عن وجود مدن تعج بالأحياء الفقيرة، وذلك حيثما تكون الخدمات المقدمة في المدن غير مناسبة للشرائح الثرية والفقيرة على حد سواء، أو حيثما تشكل الأسر الفقيرة الغالبية العظمى في المدينة.

وبحسب تحليل المناطق الفقيرة، فقد حدد برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) تعريف المناطق الفقيرة على أنه أية منطقة، سواء كانت مدينة كاملة أو حي من أحياء المدينة حيث يعاني نصف سكانه من شح في إمدادات المياه المحسنة، ومرافق الصرف الصحي المطورة، أو بافتقارها للحيز المعيشي الكافي، أو السكن الدائم، أو ضمان الحيازة، أو أية مجموعة مما تم ذكره. من جهة أخرى، فإن أية منطقة تعاني من مرافق الصرف الصحي المطورة قد تعاني من درجة أقل من الحرمان بالمقارنة مع منطقة أخرى تفتقر لأية خدمات مناسبة أخرى، في حين تعتبر كلتا المنطقتين كأحياء فقيرة بحسب التعريف المذكور أعلاه. علاوة على ذلك، فإن إيجاد فهم للعناصر المكانية لأشكال الحرمان من المأوى ومحركات تطور الأحياء الفقيرة في المدن يعد أمراً أساسياً بغية تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية كما من أجل تحقيق الانسجام الحضري.

من جهة أخرى، فإن الأحياء الفقيرة والموجودة في العديد من المدن لم تعد مجرد مناطق مهمشة تقطنها نسبة ضئيلة من سكان المدن؛ بل أنها أصبحت موطناً لنسبة كبيرة للغاية من سكان المدن ولا سيما في مناطق جنوب آسيا وفي المناطق الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى، كما باتت معدلات نمو الأحياء الفقيرة مرتفعة بالنسبة ذاتها لارتفاع معدلات النمو الحضري. علاوة على ذلك، فإن الانتشار المتزايد – وحتى هيمنة – المساكن ذات النوعية الرديئة والتي لا تتلقى الخدمات الكافية قد بات يشكل مسألة تدعو لإيجاد طرق جديدة لدراسة المدن والأحياء الفقيرة الموجودة بها.

كما تنتشر المساكن الفقيرة والتي تعاني من أقصى درجات الحرمان بدرجة كبيرة في غالبية المدن الإفريقية، حيث تتجمع العديد منها ضمن مناطق جغرافية متجاورة ومكتظة، سواء في وسط المدينة أو في المناطق المحيطة بها. وبصورة عامة، وإن كانت الأحياء السكنية تعكس خصائص الأحياء الفقيرة، فكذلك هو الحال بالنسبة للأسر التي تقطنها. كما أن التغيرات في التوزيع الجغرافي للأحياء الفقيرة تبدو بأنها تتطابق مع أعلى المستويات لنموذج يتكون من ثلاثة أقسام، وهي: البلدان حيث تقطن الأسر الثرية والفقيرة على حد سواء في أحياء فقيرة، في ظل غياب المناطق من غير الأحياء الفقيرة، والبلدان حيث يقتصر وجود الأحياء الفقيرة في العواصم والمدن الكبيرة، والبلدان حيث تعد المناطق من غير الأحياء الفقيرة موطناً لكل من الأسر الثرية والفقيرة.

المنهجية

يسلط هذا الجزء الضوء على تحليل الانتشار الجغرافي للأحياء الفقيرة وأشكال الحرمان من المأوى بناء على حجم المدن. كما تم الاعتماد هنا على بيانات تم جمعها من خلال المسوحات السكانية والصحية في 49 بلداً في كل من إفريقيا، وآسيا، وأمريكا اللاتينية. كما يتم خلال هذه الدراسات جمع المعلومات حول مختلف جوانب الإسكان بالإضافة إلى جمع معلومات حول مكان الإقامة: العاصمة، مدينة كبيرة، مدينة صغيرة، بلدة، أو قرية. كما أنه من الضرورة بمكان الإشارة هنا إلى أن تعريف حجم المدن ضمن هذه الدراسات لم يتم تبعاً للوصف المذكور في الجزء الأول من هذا التقرير، حيث تم بدلاً من ذلك استخدام حجم المدن التي تحددها المؤسسة التنفيذية الوطنية في كل بلاد، حيث يمكن اعتبار المدينة بأنها كبيرة على مستوى البلاد ولكنها تعد صغيرة على المستوى الدولي؛ وذلك وفقاً لحجم السكان. كما تكشف بيانات هذه الدراسات أربعة أنواع من الاختلافات في تركز الأحياء الفقيرة بحسب حجم المدن، حيث نذكر كل منها بالتفصيل فيما يلي:

انتشار الأحياء بنسبة كبيرة للغاية في المدن والبلدات الصغيرة، كما في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة (في 11 بلداً بنسبة 22 بالمائة).

انتشار الأحياء الفقيرة بنسبة مرتفعة في المدن والبلدات الصغيرة، مع انخفاضها النسبي في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة (في 17 بلداً بنسبة 35 بالمائة).

انتشار الأحياء الفقيرة بمعدل منخفض نسبياً في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، كما في المدن والبلدات الصغيرة (في 17 بلداً بنسبة 35 بالمائة).

ارتفاع مستوى انتشار الأحياء الفقيرة بشكل أكبر في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة بالمقارنة مع المدن والبلدات الصغيرة (في 4 بلدان بنسبة 8 بالمائة).

تحديد مواقع الأحياء الفقيرة: التركز والتجمع الجغرافي

مدينة الصفيح، كيبيرا، كينيا

يمكن تمييز عدد سكان الأحياء الفقيرة في أية مدينة عن بقية البيانات العامة المتعلقة بالأنواع والخصائص السكنية، بيد أن التطبيق الفاعل لبرامج توفير إمدادات المياه، وخدمات الصرف الصحي، والمساكن الدائمة يتطلب ربط أعداد سكان الأحياء الفقيرة وأشكال الحرمان من المأوى بمواقع جغرافية معينة. علاوة على ذلك، فقد تطرح هذه العملية تحدياً، ولا سيما لدى تمييز بيانات التعداد السكاني للأسر في المناطق الحضرية عن الأسر في مناطق الأرياف، مما يحول دون تفصيل أنواع وأحجام مختلف المناطق الحضرية.

وقد حاولت بعض البلدان التمييز ما بين المستوطنات في الأحياء الفقيرة وفي غير الأحياء الفقيرة، وذلك من خلال استخدام التعريفات الإدارية الخاصة بكل منها. بيد أن هذا الأسلوب قد يؤدي إلى تقليل عدد سكان الأحياء الفقيرة، حيث أن التعريفات وعمليات جمع البيانات لا تعد متسقة ودقيقة على الدوام. بيد أنه من الممكن تحديد الأحياء الفقيرة بطريقة أسهل من خلال تطوير نظم الصور الفضائية ونظم المعلومات الجغرافية مما سيسهل بدوره إدراج هذه الأحياء ضمن التعدادات والدراسات الاستقصائية، إلا أن هذا النهج لم يتم تطبيقه بشكل تام إلى حد الآن بالشكل الذي يتيح تنفيذ العمليات العالمية للقياس ومقارنة الأحياء الفقيرة.

وعلى صعيد آخر، فهنالك نهج مختلف يتمثل في مواءمة تعريفات مناطق الأحياء الفقيرة أو الأحياء السكنية بما يتطابق مع مناطق التعداد السكاني – أي المناطق الصغيرة التي تتألف من حي واحد أو أكثر من أحياء المدينة - والتي عادة ما تتم تغطيتها من قبل باحث واحد في التعدادات السكانية. كما تمثل مناطق العد أصغر تجمعات سكنية ضمن منهجيات التعداد السكاني في كثير من البلدان، وعادة ما تكون خصائص السكان والمساكن متجانسة إلى حد ما ضمن كل منطقة للتعداد، مما يجعلها أدوات فاعلة لتحديد هذه الأحياء.

كما تتخذ مناطق تعداد الأحياء الفقيرة من تركز الأسر في الأحياء الفقيرة أساساً لها، حيث يتم في بادئ الأمر تجاهل درجات الحرمان التي تعاني منها الأسر في كل منطقة على وجه التحديد. علاوة على ذلك، ومع الأخذ بعين الاعتبار احتمالية تباين مستويات تركز الأسر في الأحياء الفقيرة بين كل دولة وأخرى بناءاً على العوامل الثقافية، والاقتصادية، والسياسية؛ فقد عمل برنامج الموئل على اختيار نسبة 50 بالمائة من الأحياء الفقيرة؛ حيث يتم تصنيف الأحياء السكنية بأنها فقيرة في حال مواجهة ما يزيد عن نصف أسرها لشكل واحد أو أكثر من أشكال الحرمان. (وقد تكون هذه النسبة أدنى في مدن العالم المتقدم، إلى جانب احتمالية ارتفاع هذه النسبة في مدن العالم النامي).

وتوجد هنالك بعض القيود المتأصلة في نهج تركز الأسر المعيشية والتي تم استخدامها هنا؛ حيث أنه لا يتم النظر إليها بمثابة خصائص محددة للمناطق، مثل حالة الطرق، وتوفر أنظمة الصرف الصحة، وإدارة المخلفات الصلبة، وما شابه ذلك، بالإضافة إلى عدم الأخذ بعين الاعتبار لموقع المنطقة السكنية وقربها من السهول الفيضية، أو منحدرات حادة، أو منطقة تحتوي على مخلفات سامة، أو مناطق صناعية، أو غيرها من المواقع الخطرة. إلا أن الدراسات التي تم إعدادها حول الفوارق في المناطق الحضرية قد تضمنت معلومات مشابهة، حيث تشير النتائج الأولية إلى وجود احتمالية أكبر لأن تعيش الأسر التي تعاني من أشكال متعددة من الحرمان في الأحياء السكنية التي تعاني من سوء أحوال الطرق، فضلاً عن وجود أقنية مفتوحة للصرف الصحي، وانتشار تلوث المياه والهواء. أما في حال ارتفاع أسعار الأراضي ومواد البناء، فعادة ما تقوم الأسر ذات الدخل المنخفض باستخدام مواد رخيصة وبناء عدد أقل من الغرف لاستيعاب أفرادها، مما يؤدي إلى انخفاض مستوى متانة هذه المساكن واكتظاظها.

وعادة ما يم اعتبار الأحياء الفقيرة بأنها نتاج ضعف إدارة النمو السكاني من جانب المدن الرئيسية، بيد أن المدن من مختلف الأحجام تواجه تحدياً يتمثل في عدم القدرة على توفير المساكن الملائمة وبتكاليف مناسبة، فضلاً عن عدم تمكنها من توسيع نطاق إمدادات المياه ومرافق الصرف الصحي واللازمة لتلبية احتياجات الأعداد المتزايدة من السكان. من جهة أخرى، فهنالك إمكانية لتحقيق التحسين والتطوير في الأحياء الفقيرة في المدن الصغيرة بصورة أسهل مما هو في المدن الكبيرة، حيث أنه عادة ما تمثل المدن الصغيرة عدداً أقل من العقبات الاجتماعية، والثقافية، والاقتصادية والتي تحول دون تحقيق التنمية الحضرية. أما على صعيد إعداد المخططات الرئيسية وتنفيذ عمليات التخطيط الحضري بمشاركة الأسر والمجتمعات؛ فعادة ما يكون هذا الأمر أكثر وضوحاً في المدن الصغيرة مما هو عليه في المدن الكبيرة، كما يمكن تحقيق التنسيق في المؤسسات في المدن الصغيرة بسهولة ويسر أكبر مما هو الحال في المدن الكبيرة وذلك بغية تنفيذ العمليات وتوفير الخدمات. من جهة أخرى، فتعتمد مسألة تحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة في المدن من جميع الأحجام على التطوير المتزايد للقطاعات غير الزراعية، فضلاً عن تطوير الخدمات والصناعات لتحقيق عملية التحضر المستدام، وخلق الفرص لتوفير وظائف بأجور جيدة إلى جانب صياغة السياسات الرسمية للإسكان في ظل وجود أنظمة عقارية جيدة.

البلدان التي تنتشر بها الأحياء الفقيرة في جميع المناطق بصورة عامة: انتشار الأحياء الفقيرة بمستوى مرتفع للغاية في كل من المدن والبلدات الصغيرة كما في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة

تنتشر الأحياء الفقيرة في مختلف أنحاء البلدان الأقل تطوراً، حيث يعد انتشارها مرتفعاً للغاية في إفريقيا في كل من المدن الكبيرة والصغيرة في بوركينا فاسو، وجمهورية إفريقيا الوسطى، والتشاد، وإثيوبيا، ومالاوي، والنيجر، وتنزانيا، وتوغو. علاوة على ذلك، فقد تم تسجيل انتشار مرتفع للأحياء الفقيرة في جميع مدن اليمن وهاييتي. كما تعد ظاهرة الفقرة منتشرة للغاية في كلتا الدولتين الأخيرتين، مع وجود شح في المساكن، وخدمات الرعاية الصحية والاجتماعية في المدن من مختلف الأنواع والأحجام. من جهة أخرى، فقد أدى النمو الحضري المتسارع في ظل غياب التطوير اللازم للبنية التحتية في المناطق الحضرية إلى انتشار نسبة مرتفعة من المساكن الفقيرة في منطقة العاصمة كما في المدن الكبيرة – كما أدى كل من النمو الحضري وحركة التحضر إلى زيادة في نمو الأحياء الفقيرة. علاوة على ذلك، فتعاني الأسر الفقيرة في هذه البلدان من الحرمان من العديد من الاحتياجات الأساسية للمأوى، حيث تعاني نحو ثلث الأسر الفقيرة من شكل أو اثنين من أشكال الحرمان، كما تعاني نحو نصف الأسر من شكلين على الأقل من أشكال الحرمان.

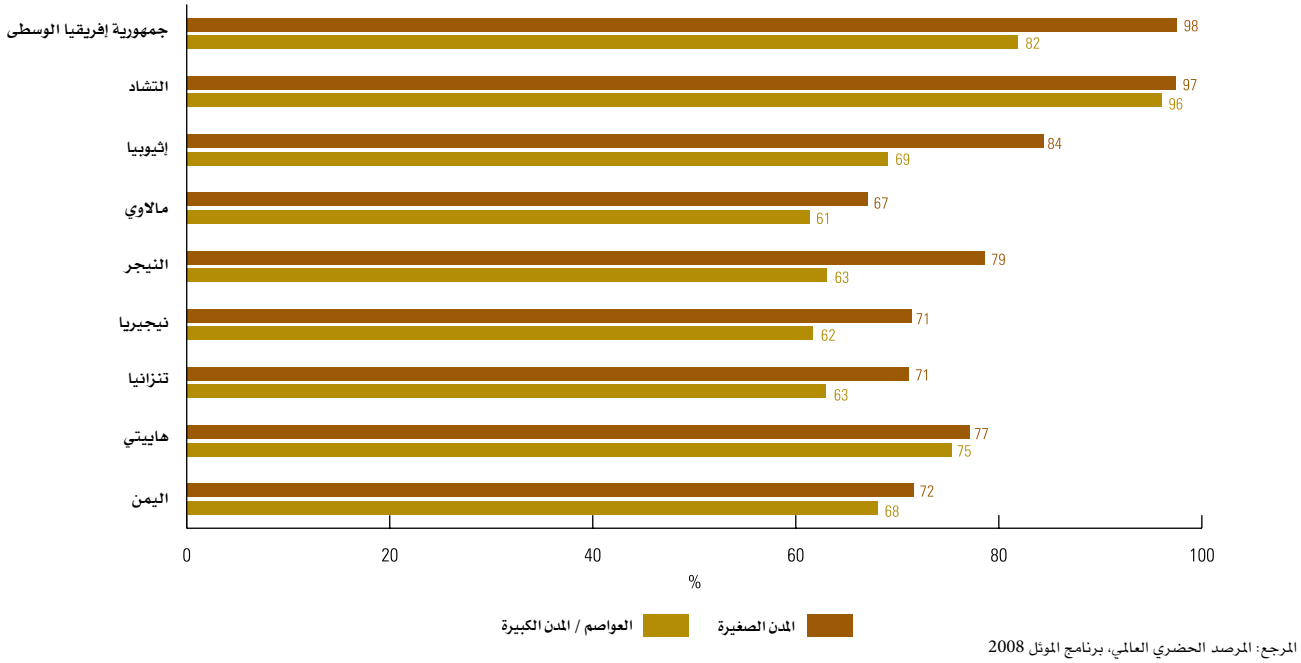
أما في جمهورية إفريقيا الوسطى، فيعد انتشار الأحياء الفقيرة مرتفعاً في كل من المدن والبلدات الصغيرة كما في العاصمة بانغي ومدن أخرى كبيرة، بيد أنه تجدر الإشارة هنا إلى ارتفاع معدل الأشكال المتعددة للحرمان في كل من المدن والبلدات الصغيرة، حيث تفتقر نحو 82 بالمائة من الأسر لاثنتين على الأقل من الخدمات الأساسية: حيث تفتقر نحو 27 بالمائة من الأسر لكل من إمدادات المياه المحسنة وخدمات الصرف الصحي، في حين تفتقر نسبة أخرى مماثلة لإمدادات المياه، ومرافق الصرف الصحي، والمساكن الدائمة. أما في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، فتتمثل أبرز أشكال الحرمان من المأوى في الافتقار لمرافق الصرف الصحي المحسنة والمساكن الدائمة، بالإضافة إلى وجود ما نسبته 16 بالمائة من الأسر والتي تعاني من كلا الشكلين من الحرمان. أما في التشاد، وبالرغم من تشكيل الأحياء الفقيرة لما نسبته97 بالمائة من المساكن في المدن والبلدات الصغيرة، بالإضافة لتشكيلها ما نسبته 96 بالمائة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، إلا أن هنالك تبايناً في أشكال الحرمان بين كل مدينة وأخرى. وفي العاصمة إندجامينا وغيرها من المدن الكبيرة، فتمثل المساكن الدائمة أبرز أشكال الحرمان، حيث تفتقر ما نسبته 18 بالمائة من الأسر لكل من المساكن الدائمة ومرافق الصرف الصحي المطورة، في حين تفتقر 12 بالمائة من الأسر لكل من المساكن الدائمة والحيز المعيشي الكافي. أما في المدن والبلدات الصغيرة، وعلى الرغم من اعتبار مسألة المساكن الدائمة بمثابة قضية شائكة، إلا أنها عادة ما تجتمع وأشكال أخرى من الحرمان من المأوى بشكل أكبر مما هو الحال في المدن الكبيرة: حيث تفتقر ما نسبته 22 بالمائة من الأسر لكل من المساكن الدائمة ومرافق الصرف الصحي المطورة، في حين تفتقر 16 بالمائة من الأسر لكل من المساكن الدائمة، ومرافق الصرف الصحي المطورة وإمدادات المياه المحسنة، مما يشكل حالة حادة من الحرمان. علاوة على ذلك، فيعد هذا الحال مماثلاً لذلك في إثيوبيا وغيرها من البلدان ذات المستوى المشابه من انتشار الأحياء الفقيرة.

البلدان ذات الانتشار الواسع للأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة وذات الانتشار المنخفض نسبياً لهذه الأحياء في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة

إن الانتشار الواسع للأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة والانتشار الأقل لهذه الأحياء في المدن والعواصم الكبيرة يضع الوطأة الأكبر على الأسر التي تعيش في المدن والبلدات الصغيرة، وذلك من خلال مواجهتها

الشكل رقم 2.5.1 أ النسبة المئوية للأسر في الأحياء الفقيرة بحسب حجم المدن

البلدان التي تشهد تركزاً مرتفعاً للأحياء الفقيرة في المدن / البلدان الصغيرة كما في العواصم / المدن الكبيرة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

لأشكال متعددة من الحرمان. من جهة أخرى، فتوجد بعض المدن والبلدات الصغيرة والتي تم تشكيلها إدارياً وسياسياً دون توفر الأنظمة الأساسية للتخطيط الحضري، فضلاً عن عدم توفر المساكن الملائمة والبنية التحتية الأساسية، في حين تتمتع منطقة العاصمة والمدن الكبيرة في البلدان ذاتها بالبنية التحتية الأساسية كما بالخدمات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يعد انتشار الأحياء الفقيرة منخفضاً نسبياً في العاصمة كوتونو وغيرها من المدن الكبيرة، وذلك بنسبة 20 بالمائة، في حين تشكل هذه الأحياء غالبية المساكن في المدن الصغيرة، وذلك بنسبة 74 بالمائة، أي بنسبة تتجاوز ثلاثة أضعاف تلك المسجلة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة. أما في المدن والبلدات الصغيرة في بينين، فتفتقر ما نسبته 29 بالمائة من الأسر في الأحياء الفقيرة لمرافق الصرف الصحي المطورة، في حين تفتقر 12 بالمائة لكل من مرافق الصرف الصحي وإمدادات المياه المحسنة، كما توجد نسبة أخرى تبلغ 11 بالمائة والتي تفتقر لكل من مرافق الصرف الصحي والمساكن الدائمة، فضلاً عن افتقار 15 بالمائة من الأسر لكل من مرافق الصرف الصحي، وإمدادات المياه، أو للمساكن الدائمة. وعلى صعيد آخر، فيتم توفير إمدادات المياه المحسنة، والحيز المعيشي الكافي والمساكن الدائمة لجميع السكان تقريباً في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، حيث لا توجد سوى 20 بالمائة من الأسر والتي تفتقر لمرافق الصرف الصحي المطورة، حيث يتم تصنيف هذه الأسر على أنها تعيش في أحياء فقيرة.

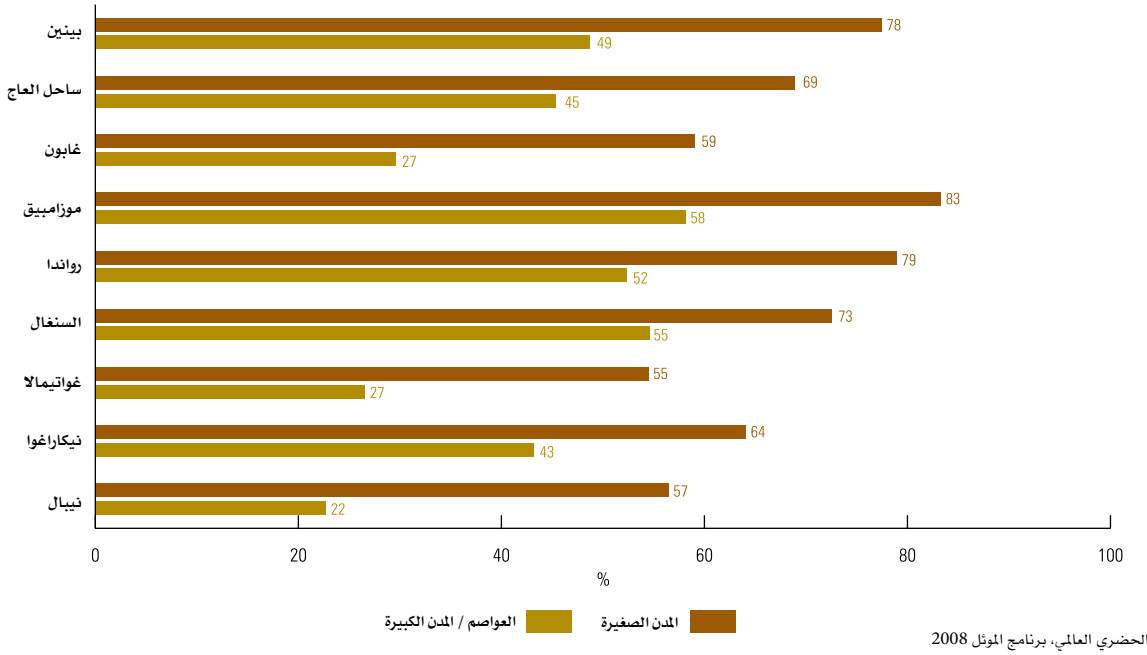
كما يعد الحال مماثلاً، ولكنه أقل مأساوية، في ساحل العاج، حيث تم تصنيف ما نسبته 59 بالمائة من الأسر في المدن والبلدات الصغيرة على أنها فقيرة، حيث تفتقر 25 بالمائة من هذه الأسر لمرافق الصرف الصحي المطورة، بالإضافة لافتقار 13 بالمائة منها لإمدادات المياه المحسنة، في حين تفتقر 14 بالمائة من الأسر لكل من مرافق الصرف الصحي وإمدادات المياه. أما في العاصمة أبيدجان والمدن الكبيرة الأخرى، فقد بلغ انتشار الأحياء الفقيرة ما نسبته 32 بالمائة، بيد أن غالبية هذه الأسر لا تعاني سوى من شكل واحد من أشكال الحرمان – ألا وهو، مرافق الصرف الصحي المطورة.

كما يمكن أن يعزى الانتشار المرتفع للأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة في هذه البلدان بشكل رئيسي إلى الافتقار لعمليات التخطيط الحضري. ولذلك، وعلى الرغم من تصنيف هذه المستوطنات بمثابة «مدن» نظراً لحجمها السكاني، إلا أنها لا توفر البنية التحتية الأساسية فضلاً عن عدم توفيرها للنشاطات الاقتصادية والتي من شأنها بث الحيوية والفاعلية في روح المدينة. كما تعد «المدن» في العديد من البلدان بمثابة تجمعات

أحد أسواق الشوارع في بينين

الشكل رقم 2.5.1 ب النسبة المئوية للأسر الفقيرة بحسب حجم المدينة

البلدان التي تشهد تركزاً مرتفعاً للأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة وتركزاً منخفضاً أو متوسطاً لهذه الأحياء في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

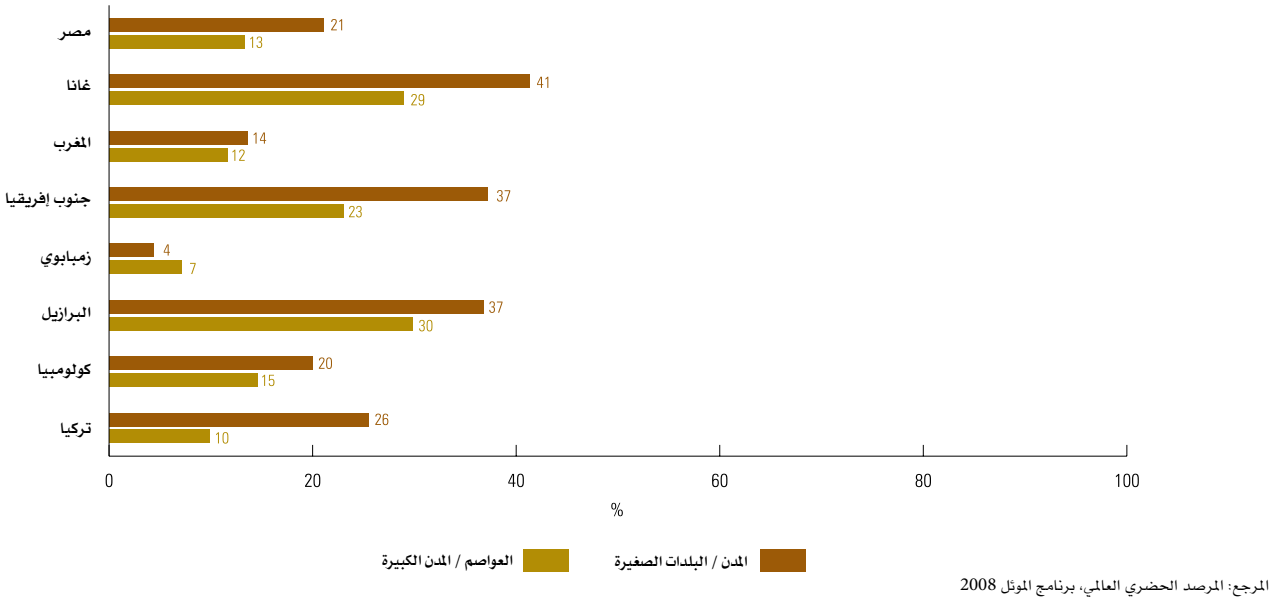
حضرية تشتمل على مناطق مأهولة مجاورة تتسم بالاكتظاظ السكاني بحسب مستويات الاكتظاظ في المناطق الحضرية، وذلك بصرف النظر عن الحدود الإدارية. أما في مناطق أخرى، فيعد الحجم السكاني المسألة الأهم في تصنيف المدن، كما هو الحال في كل من مالي ومدغشقر، حيث يتم تصنيف أية منطقة على أنها مدينة في حال بلغت كثافتها السكانية خمسة آلاف نسمة أو أكثر. كما تغلب صبغة النشاطات الريفية على معظم هذه المناطق، وذلك باستثناء بعض الخدمات الإدارية التي يتم تقديمها. علاوة على ذلك، فيمكن لأية عملية لإعادة تصنيف المناطق الريفية إلى مدن أو بلدات أن تطرح وجود مؤسسات إدارية، مثل مجلس المدينة والذي تقع على عاتقه مسؤولية إعداد خطة المدينة، فضلاً عن مسؤوليات توزيع الأراضي وتوفير الخدمات الأساسية. كما تعد عمليات توفير إمدادات المياه والكهرباء بمثابة الخدمات الرئيسية والتي يتم توفيرها في أعقاب عمليات إعادة التصنيف. بيد أنه عادة ما يتم إغفال عمليات تطوير أنظمة الصرف الصحي وتطبيق البرامج السكنية والتي من شأنها ضمان توفير مساكن ملائمة للأسر، مما يحول المدن والبلدات الصغيرة إلى قرى أو مناطق ريفية بحكم الواقع.

ويعد تشكيل المدن دون توفير البنية الأساسية الحضرية المناسبة بمثابة الوصفة لتشكيل مدن الأحياء الفقيرة. كما أن المناطق التي تم تزويدها بإمدادات المياه المحسنة تعمل على استقطاب المهاجرين من القرى المجاورة، في حين تشكل مسألة الافتقار لكل من مرافق الصرف الصحي المطورة والمساكن الدائمة مصدر قلق للجميع، بما في ذلك السكان القدامى والمهاجرين الجدد. من جهة أخرى، فعادة ما يكون التوفير الأكثر شيوعاً لإمدادات المياه المحسنة من خلال المياه العامة أو من المياه الجوفية في هذه المدن والبلدات الصغيرة، حيث أنه نادراً ما يتم ربط المساكن بمياه الأنابيب. علاوة على ذلك، تفتقر هذه المناطق لأنظمة الصرف الصحي كما لعمليات إدارة المخلفات الصلبة، حيث أنها عادة ما تكون غير منتظمة أو غير متوفرة على الإطلاق. أما في العواصم والمدن الكبيرة في البلدان حيث تنتشر الأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة؛ فعادة ما يتم ربط غالبية المساكن بإمدادات المياه المحسنة وخدمات الصرف الصحي المطورة. كما تتمثل أبرز أشكال الحرمان في هذه المناطق بالافتقار للمساكن الدائمة كما للحيز المعيشي الكافي، مما يعكس ضعف أسواق المساكن والتي تحول دون تحقيق المساواة الكافية بين السكان لكي يتسنى لهم تنفيذ عمليات ترميم وتوسعة المساكن. علاوة على ذلك، فعادة ما تكون الأسواق العقارية ضعيفة أو غير متوفرة على الإطلاق، مما يحول دون تمكن العديد من السكان من الحصول على المساكن بأسعار مناسبة.

البلدان ذات الانتشار المنخفض نسبياً للأحياء الفقيرة في العواصم والمدن الكبيرة، كما في المدن والبلدات الصغيرة

نادراً ما تنتشر الأشكال المتعددة للحرمان من المأوى في البلدان ذات الانتشار المنخفض للأحياء الفقيرة في كل من المدن الكبيرة والصغيرة، ففي مصر على سبيل المثال، فعادة ما يتمثل الحرمان الأساسي للأسر الفقيرة في العاصمة القاهرة وغيرها من المدن الكبيرة والصغيرة في الافتقار لمرافق الصرف الصحي المطورة. كما لا توجد سوى 13 بالمائة من الأسر في منطقة العاصمة و21 بالمائة في المدن الصغيرة والتي تعاني من أشكال الحرمان من المأوى. أما في البرازيل وكولومبيا، فيعد الافتقار للحيز المعيشي الكافي أبرز أشكال الحرمان في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، في حين يعد الافتقار لمرافق الصرف الصحي المطورة العامل الرئيسي الأبرز للحرمان في المدن والبلدات الصغيرة. من جهة أخرى، تشير البيانات من جمهورية الدومينيك والهندوراس إلى وجود ظروف متشابهة، حيث تعد مسألة الاكتظاظ أبرز أشكال الحرمان في المدن الكبيرة، في حين يشكل الافتقار لمرافق الصرف الصحي المطورة الشكل الرئيسي من أشكال الحرمان في المدن الصغيرة. أما في أجزاء من منطقة آسيا، فيعد انتشار الأحياء الفقيرة منخفضاً بصورة عامة، حيث تعاني غالبية الأسر الفقيرة من شكل واحد من أشكال الحرمان. وعلى صعيد آخر، تعد أبرز أشكال الحرمان في المدن والبلدات الصغيرة في كل من تركيا وقرغيزستان على سبيل المثال مماثلة لتلك الموجودة في مناطق العاصمة والمدن الكبيرة، حيث بلغت نسبة انتشار الأحياء الفقيرة في العاصمة أنقرة 10 بالمائة في حين بلغت 25 بالمائة في المدن الصغيرة، كما تم تسجيل الافتقار لإمدادات المياه المحسنة والحيز المعيشي الكافي بمثابة أبرز أشكال الحرمان. أما في قرغيزستان؛ حيث بلغت نسبة انتشار الأحياء الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة 19 بالمائة فضلاً عن 39 بالمائة في المدن الصغيرة؛ فقد كان الافتقار لمرافق الصرف الصحي المطورة الشكل الأبرز من أشكال الحرمان:

الشكل رقم 2.5.1 ج النسبة المئوية للأسر الفقيرة بحسب حجم المدينة
البلدان التي تشهد تركزاً منخفضاً أو متوسطاً للأحياء الفقيرة في مناطق العواصم والمدن الكبيرة كما في المدن والبلدات الصغيرة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

إحدى المستوطنات العشوائية في البرازيل

حيث بلغت نسبة الافتقار لهذه المرافق في كل من المدن الكبيرة والصغيرة 28 و 14 بالمائة على التوالي. من جهة أخرى، فقد تمت ملاحظة أشكال الحرمان ذاتها في كل من أوزبكستان وفيتنام، بيد أنه غالباً ما تنتشر أشكال متعددة للحرمان من المأوى في المدن والبلدات الصغيرة، حيث تعاني ما نسبته 18بالمائة من الأسر من شكلين أو أكثر من الحرمان. علاوة على ذلك، فهنالك نمط مشابه في جنوب إفريقيا: حيث لوحظت الأشكال المتعددة للحرمان في المدن الصغيرة فقط، حيث تعاني منها 10بالمائة من الأسر، وذلك بالمقارنة مع إجمالي انتشار الأحياء الفقيرة بنسبة 37 بالمائة. أما في العاصمة بريتوريا وغيرها من المدن الكبيرة، فعادة ما يكون هنالك شكل واحد من الحرمان: حيث تفتقر 7 بالمائة من الأسر لمرافق الصرف الصحي المطورة، بالإضافة لافتقار 8 بالمائة من الأسر للحيز المعيشي الكافي، في حين بلغ إجمالي انتشار الأحياء الفقيرة ما نسبته 23 بالمائة.

كما يبدو بأن البلدان ذات الانتشار المنخفض نسبياً للأحياء الفقيرة في المدن من مختلف الأنواع والأحجام قد توقعت نمو مستويات الطلب واحتياجات المدن من البنية الأساسية في ظل نموها. كما تعاني الغالبية العظمى من الأسر الفقيرة في معظم هذه المدن من شكل واحد من أشكال الحرمان. من جهة أخرى، فيتمثل الحل هنا في تنفيذ مبادرات بسيطة ومنخفضة التكاليف بغية مساعدة غالبية هذه البلدان في إنشاء «مدن خالية من الأحياء الفقيرة».

ارتفاع مستوى انتشار الأحياء الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة بشكل أكبر من انتشارها في المدن والبلدات الصغيرة

يشير هذا التحليل إلى ارتفاع مستوى انتشار الأحياء الفقيرة في المدن الكبيرة أكثر من انتشارها في المدن الصغيرة ضمن أربعة بلدان، وهي: ناميبيا، بوليفيا، بنغلادش، والفلبين.

كما تعد ناميبيا من إحدى البلدان الإفريقية القليلة والتي تشهد انتشاراً متوسطاً نسبياً للأحياء الفقيرة، وذلك بنسبة 34 بالمائة، بالمقارنة مع انتشارها بنسبة 66 بالمائة في منطقة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى بأكملها. وعلى النقيض من الاتجاه السائد، فعادة ما تنتشر المساكن الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة بشكل أكبر بالمقارنة مع مستوى انتشارها في المدن والبلدات الصغيرة، وذلك بنسبة 36 بالمائة و 33 بالمائة في كل منهما على التوالي. كما يتضح هنا اتخاذ ناميبيا للعديد من الإجراءات اللازمة لتوفير السكن الملائم لسكان مدنها، في حين يبدو بان المدن والبلدات الصغيرة تعمل على تلبية احتياجات سكانها بشكل أفضل مما هو الحال في المدن الكبيرة. من جهة أخرى، فعادة ما يتم توفير إمدادات المياه المحسنة بشكل شامل في أنحاء البلاد كافة، بيد أنه عادة ما يتم الافتقار للحيز المعيشي الكافي في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة.

علاوة على ذلك، فعادة ما يرتبط الاكتظاظ مع عملية النمو الحضري، وذلك في ظل غياب الإمدادات السكنية المناسبة واللازمة لسد الاحتياجات السكينة للأسر الإضافية. كما استجابت الحكومات في العديد من المدن لعملية النمو الحضري من خلال الحد من مساحة الأراضي التي يتم توفيرها لكل مسكن، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى حدوث تضخم في سوق الإسكان. من جهة أخرى، فقد تضاعفت أسعار الأراضي خلال السنوات القليلة الماضية في العديد من المدن الإفريقية، حيث نشأت السوق السوداء للعقارات بغية تلبية مستويات الطلب على المساكن. بيد أن تكلفة مواد البناء لم تتأثر بالتضخم الحاصل في أسواق الأراضي وفي السوق بشكل عام، مما مكن الأسر من تحمل تكاليف مواد البناء، في حين لم تكن مساحات الأراضي كافية لتوفير مساكن مناسبة من حيث الحجم.

ويفتقر العديد من سكان مدن ناميبيا لمرافق الصرف الصحي المطورة، ولا سيما في منطقة العاصمة وغيرها من المدن الكبيرة، حيث بلغت نسبة المساكن التي يتم إمدادها بمرافق الصرف الصحي المطورة 76 بالمائة بالمقارنة مع 80 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة. كما شهدت الفجوة في تغطية مرافق الصرف الصحي ما بين المدن الكبيرة والصغيرة توسعاً خلال السنوات الأخيرة: حيث ارتفع مستوى انتشار الأحياء الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة ما بين الأعوام 1992 و 2000 من 24 بالمائة إلى 36 بالمائة، الأمر الذي يعزى أساساً إلى التدهور الحاصل في تغطية مرافق الصرف الصحي المطورة، في حين انخفضت نسبة الأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة من 39 بالمائة إلى 32 بالمائة خلال الفترة ذاتها.

كما تعد بوليفيا ضمن بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي والتي سجلت أعلى مستويات لانتشار الأحياء الفقيرة، ولا سيما في منطقة العاصمة وغيرها من المدن الكبيرة، وذلك بنسبة 60 بالمائة، بالمقارنة مع 47 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة. من جهة أخرى، فتعد أشكال الحرمان التي تعاني منها الأسر في المدن والبلدات الصغيرة أقل من تلك التي تشهدها الأسر في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة.كما ينطبق ذلك بصورة خاصة

منزل مكتظ، فنوم بنه

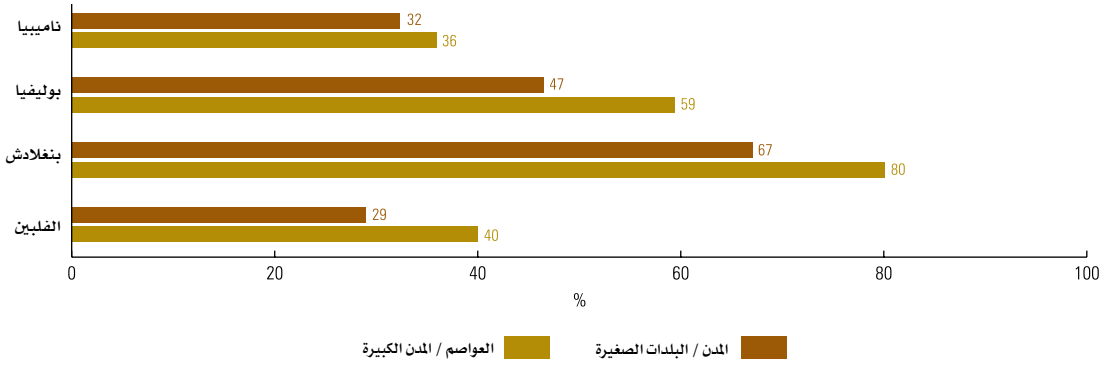
فيما يتعلق بتوفير مرافق الصرف الصحي المطورة والمساكن الدائمة، حيث تمت تغطية ما نسبته 74.2 بالمائة من المساكن في المدن الصغيرة بمرافق الصرف الصحي، وذلك بالمقارنة مع 62.3 بالمائة في المدن الكبيرة، عدا عن ذلك، فتتمتع 89.4 بالمائة من الأسر في المدن الصغيرة بمساكن دائمة، بالمقارنة مع 78.3 بالمائة في المدن الكبيرة.من جهة أخرى، فقد شهدت المدن الكبيرة في بوليفيا نمواً ملحوظاً، وذلك في ظل غياب الخدمات الأساسية الكافية للمساكن – كما تم إيجاد منظور يشير إلى أن هذه المدن قد عملت على توفير البنية الأساسية لسكانها ولكنها لم تتمكن من مواكبة النمو السكاني ومتطلباته.

وعلى صعيد آخر، تعد بنغلادش أحد أبرز البلدان الآسيوية والتي تشهد انتشاراً واسعاً للمساكن الفقيرة، ولكنها تشهد انتشاراً أعلى لهذه المساكن في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة بالمقارنة مع ذلك في المدن والبلدات الصغيرة على عكس العديد من البلدان، حيث تم تصنيف 79 بالمائة من المساكن في كبرى مدن بنغلادش بأنها مساكن فقيرة، وذلك بالمقارنة مع 67 بالمائة في المدن والبلدات الصغيرة. كما أنه وعلى الرغم من التوفير العام نسبياً لإمدادات المياه المحسنة إلى جانب توفر الحيز المعيشي الكافي في معظم المدن من الأحجام كافة؛ إلا أن سكان المدن والبلدات الصغيرة يتمتعون بتغطية أفضل من مرافق الصرف الصحي المطورة بالمقارنة مع ما يتم توفيره لسكان العاصمة والمدن الكبيرة: حيث تم ربط 72 بالمائة من المساكن في المدن الصغيرة بمرافق الصرف الصحي المطورة بالمقارنة مع 66.5 بالمائة في المدن الكبيرة. كما يعد الحال مماثلاً فيما يتعلق بالمساكن الدائمة، حيث تتوفر هذه المساكن بنسبة 48.6 بالمائة في المدن الصغيرة بالمقارنة مع 33.8 بالمائة في المدن الكبيرة.

كما تشهد الفلبين انتشاراً متوسطاً للأحياء الفقيرة بالمقارنة مع باقي بلدان آسيا، وذلك بنسبة 37.8 بالمائة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة الأخرى، بالمقارنة مع 29.1 بالمائة في المدن الصغيرة. أما في المدن الصغيرة، فترتبط 94.6 بالمائة من المساكن بمرافق الصرف الصحي المطورة، في حين تتمتع 74.1 من الأسر بمساكن دائمة، أما في المدن الكبيرة، فقد تم ربط ما نسبته 87 بالمائة من المساكن بمرافق الصرف الصحي المطورة في حين تتمتع 71.6 بالمائة من الأسر بالمساكن الدائمة.

الشكل رقم 2.5.1 د النسبة المئوية للأحياء الفقيرة بحسب حجم المدن

البلدان التي تشهد تركزاً مرتفعاً للأحياء الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة بشكل اكبر من تركزها في المدن والبلدات الصغيرة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

تجمع سكان الأحياء الفقيرة داخل المدن

النوع الأول: البلدان التي ترتفع فيها معدلات انتشار الأحياء الفقيرة بشكل عام، مما يترتب عليها نشوء «مدن الأحياء الفقيرة»

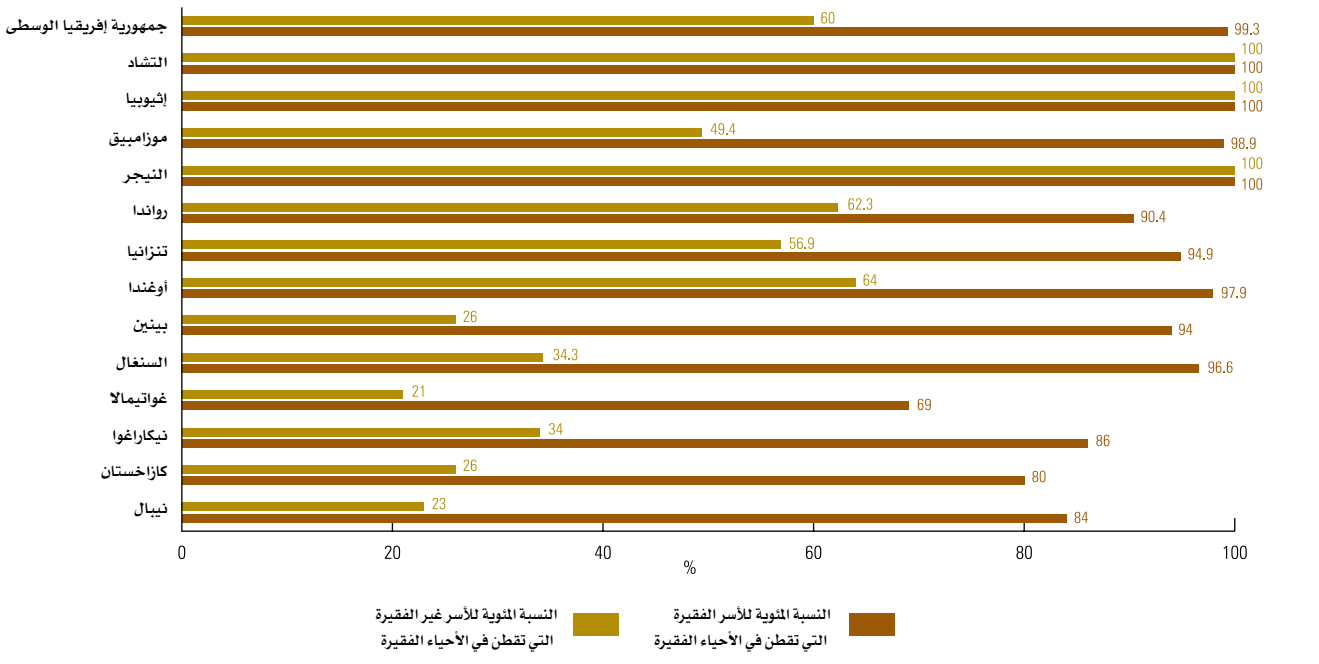
إن انتشار الأحياء الفقيرة بشكل مرتفع للغاية في كل من المدن الكبيرة والصغيرة على حد سواء من شأنه تحويل هذه الأحياء إلى أبرز أشكال المستوطنات البشرية شيوعاً، حيث تفتقر كل من الأسر الثرية والفقيرة على حد سواء لعنصر واحد على الأقل من عناصر السكن الملائم، أو أنه يمكن للأسر التي تمتلك مساكن دائمة من أن تقطن في مناطق تعتبر محرومة بصورة عامة. كما توجد غالبية هذه المدن في البلدان التي تنتشر بها ظاهرة الفقر، فضلاً عن غياب البنية الأساسية الحضرية، فضلاً عن عدم كفاية إجمالي الأصول السكنية. من جهة أخرى، وفي بعض مدن الأحياء الفقيرة، فيمكن أن تتمتع الأسر الثرية بإمدادات المياه المحسنة كما بمرافق الصرف الصحي والمساكن الدائمة ذات الحيز الكافي، بيد أن هذه الأسر لا تشكل سوى نسبة ضئيلة من السكان، كما أنها عادة ما تخضع للظروف البيئية الأكبر والتي تعاني المدينة منها: كالافتقار لعمليات إدارة المخلفات الصلبة، وزيادة معدلات التلوث، وغيرها من المخاطر.

كما تنتشر مدن الأحياء الفقيرة في جميع أنحاء جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، حيث تعاني الأسر الفقيرة من أشكال متعددة من الحرمان. أما في بوركينافاسو على سبيل المثال؛ فتعيش ما نسبته 93 بالمائة من الأسر ضمن مناطق فقيرة ومكتظة، في حين تعيش 71 بالمائة من هذه الأسر في مناطق تشهد مظاهر حرمان بالغ حيث تفتقر ثلاثة من أصل أربع أسر للخدمات السكنية الأساسية. علاوة على ذلك، فهنالك نسبة أخرى تبلغ 65 بالمائة من الأسر والتي لا تعاني من أية أشكال من الحرمان– أي من الأسر غير الفقيرة – ولكنها تقطن في الأحياء الفقيرة، في حين توجد نسبة أخرى تبلغ 35 بالمائة من الأسر غير الفقيرة والتي تقطن في مناطق تعاني من مستويات معتدلة من الحرمان. وأخيراً، تعيش ما نسبته 87 بالمائة من إجمالي الأسر في بوركينافاسو في الأحياء الفقيرة– أي بنسبة تتجاوز إجمالي نسبة الأسر الفقيرة والبالغة 79 بالمائة.

أما في كل من جمهورية إفريقيا الوسطى، والتشاد، وإثيوبيا؛ فتعد الأحياء الفقيرة أكثر ترسخاً وأكثر معاناة على صعيد النقص في الخدمات، حيث تبلغ نسبة الأسر التي تعيش في الأحياء الفقيرة والمحرومة 91 بالمائة، حتى وإن كانت أسراً غير فقيرة. كما تشير التحليلات على صعيد المساكن والمناطق إلى وجود معدلات متشابهة لانتشار الأحياء الفقيرة في كل من جمهورية إفريقيا الوسطى، والتشاد، وإثيوبيا، مما يشير إلى اعتبار هذه المدن بأنها مدن الأحياء الفقيرة حيث تقطن كل من الأسر الثرية والفقيرة بجوار بعضها البعض. علاوة على ذلك، فيسود هذا الحال أيضاً في كل من النيجر، نيجيريا، تنزانيا، وتوغو. من جهة أخرى، فإن الافتقار للخدمات الأساسية لا يمكن أن يعزى فقط إلى الطابع غير الرسمي الذي تتسم به الأحياء الفقيرة– حتى في ظل استحالة تشكيل المدن بكاملها لمستوطنات غير رسمية – بل يعد هذه الافتقار كذلك ثمرة لعدم كفاية عمليات التخطيط، والبناء، والخدمات الاجتماعية. كما أنه يمكن للمدن الانغمار في دوامات التلوث، والأمراض، والعلل الاجتماعية والناجمة عن المناطق المحرومة في حال عدم توفير حكوماتها لخدمات البنية الأساسية الحضرية المناسبة.

أما في البلدان التي يغلب عليها طابع الأحياء الفقيرة، فإن عمليات تحسين حياة سكان هذه الأحياء تتطلب في بادئ الأمر تنفيذ برامج على المستوى الكلي، بما في ذلك البرامج السكنية والتمويلية، وتحسين إمدادات المياه، ومرافق الصرف الصحي، والمساكن الدائمة والتي تتضمن الحيز المعيشي الكافي. بيد أنه لا بد من أن ترتبط البرامج على المستوى الكلي ببرامج على المستوى الجزئي، بما في ذلك تنفيذ برامج تمويل المشاريع الصغيرة، والمساعدة الذاتية، والتعليم، والعمالة. من جهة أخرى، فمن الممكن أن يتم توفير الخدمات السكنية، بيد أن الأسر لن تتمكن من الانتفاع منها سوى في حال قدرتها على تحمل التكاليف. علاوة على ذلك، فلا بد لبرامج البنية

الشكل رقم 2.5.2 النسبة المئوية للأسر الفقيرة وغير الفقيرة والتي تقطن في الأحياء الفقيرة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

الأساسية الحضرية والتي تركز على ترقية الأحياء الفقيرة من أن تتضمن برامج للتنمية الاقتصادية وتوفير فرص العمل وذلك لكي يتسنى للأسر تحمل تكاليف الخدمات العامة والتي يتم توفيرها لمساكنها. كما أنه لا بد للجهود المبذولة أن تكفل تمكن الأسر الفقيرة من الحصول على المساكن الدائمة وذات الحيز المعيشي الكافي، وذلك لكي يتسنى لها أيضاً تحمل تكاليف خدمات الرعاية الصحية، والتعليم، وغيرها من الاحتياجات.

النوع الثاني: البلدان حيث تكون الأحياء الفقيرة مستوطنات مميزة في العواصم والمدن الكبيرة: الطبقة المعزولة

تتضمن الفئة الثانية للبلدان التي تم تصنيفها مسبقاً لتلك للبلدان حيث يكون انتشار الأحياء الفقيرة مرتفعاً للغاية في المدن والبلدات الصغيرة بالمقارنة مع ما هو الحال في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة. كما يوجد تمييز كبير في هذه البلدان ما بين مناطق الأحياء الفقيرة والمناطق الأخرى، لا سيما في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة، في حين تسود الأحياء الفقيرة في المدن والبلدات الصغيرة. فعلى سبيل المثال، تعيش نحو 94 بالمائة من إجمالي الأسر الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة في بينين داخل أحياء فقيرة، في حين تعيش 74 بالمائة من إجمالي الأسر غير الفقيرة في مناطق غير فقيرة. بيد أنه لا توجد سوى 26 بالمائة من الأسر غير الفقيرة والتي تقيم إلى جانب الأسر الفقيرة في أحيائها ومستوطناتها، كما لا تتجاوز نسبة الأسر الفقيرة في المستوطنات غير الفقيرة ما نسبته 6 بالمائة. من جهة أخرى، فتوجد نسبة مماثلة لانتشار الأسر الفقيرة في ساحل العاج كما هو الحال في بينين، حيث بلغت هذه النسبة 65 بالمائة، بيد أنه قد لوحظ وجود نسبة كبيرة من الأسر غير الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الكبيرة في ساحل العاج والتي تعيش ضمن مناطق للأحياء الفقيرة (بواقع 44 بالمائة)، في حين تعيش ما نسبته 12 بالمائة من الأسر الفقيرة في مناطق عادية. علاوة على ذلك، فيمكن القول في واقع الأمر بأن هنالك 73 بالمائة من الأسر، سواء كانت فقيرة أم لا، والتي تقطن في مناطق غير فقيرة. أما في كل من غينيا ومدغشقر، حيث تزدهر عملية التحضر من خلال المدن والبلدات الصغيرة، فتوجد نسبة كبيرة من الأسر غير الفقيرة والتي تقطن في مناطق للأحياء الفقيرة.في حين تطرح كل من رواندا وأوغندا سياقاً مختلفاً هنا، حيث تقطن الغالبية من الأسر غير الفقيرة في مناطق غير مخصصة للأحياء الفقيرة.

> **عادة ما تميل الأسر الفقيرة للعيش إلى جانب بعضها البعض في المدن التي تشهد انتشاراً معتدلاً للأحياء الفقيرة، وكذلك الحال بالنسبة للأسر غير الفقيرة**

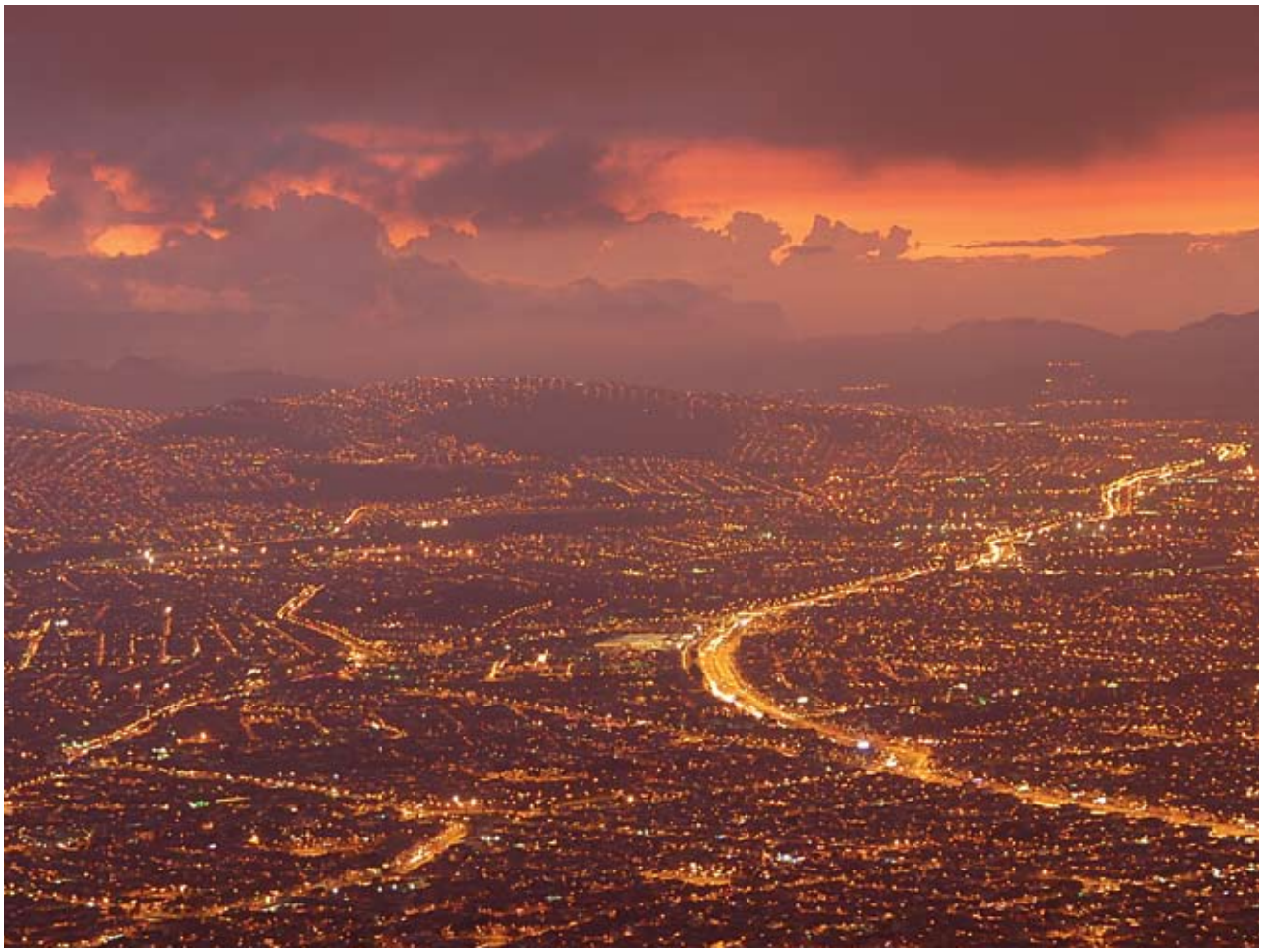
كما تتضمن هذه الفئة أيضاً مدناً من بلدان في أمريكا اللاتينية، ألا وهي، غواتيمالا، ونيكاراجوا، والبيرو. أما في غواتيمالا، فهنالك تمييز ما بين مناطق الأحياء الفقيرة والمناطق الأخرى في العاصمة والمدن الكبيرة، حيث تقطن غالبية الأسر غير الفقيرة في المناطق غير الفقيرة، في حين تقطن غالبية الأسر الفقيرة في الأحياء الفقيرة: كما أنه لا توجد سوى 31 بالمائة من الأسر الفقيرة والتي تقطن في مناطق عادية، في حين تشكل نسبة الأسر غير الفقيرة والتي تقطن في أحياء فقيرة نسبة لا تتجاوز 21 بالمائة فقط. أما في نيكاراغوا، فتقطن 34 بالمائة من الأسر غير الفقيرة في الأحياء الفقيرة، في حين تقطن 14 بالمائة من الأسر الفقيرة في أحياء عادية. كما بلغت هذه النسبة في البيرو 14 بالمائة و 29 بالمائة في كل منهما على التوالي.

من جهة أخرى، فتتضمن هذه الفئة أيضاً مدناً آسيوية مثل كازاخستان، ونيبال، وباكستان. أما في كازاخستان: فتعيش 26 بالمائة من الأسر غير الفقيرة في أحياء فقيرة، في حين تقطن 20 بالمائة من الأسر الفقيرة في أحياء عادية. أما في نيبال، فقد بلغت هذه النسب 23 بالمائة و 14 بالمائة في كل منهما على التوالي، في حين تعيش نسبة كبيرة من الأسر غير الفقيرة في المناطق غير الفقيرة في باكستان، وذلك في ظل عيش الغالبية العظمى من الأسر الفقيرة ضمن الأحياء الفقيرة، وذلك بما نسبته 90 بالمائة.

النوع الثالث: البلدان ذات الانتشار المنخفض أو المتوسط للأحياء الفقيرة: الفقر الهامشي

تتضمن المجموعة الثالثة البلدان ذات الانتشار المنخفض أو المتوسط للأحياء الفقيرة في منطقة العاصمة والمدن الأخرى الكبيرة، كما في المدن والبلدات الصغيرة. كما تعيش نسبة كبيرة من الأسر الفقيرة في مناطق عادية في هذه البلدان، في حين تقطن غالبية الأسر غير الفقيرة في هذه المناطق أيضاً. وبحسب تعريف برنامج الموئل لمنطقة الأحياء الفقيرة، فإنها تمثل أية منطقة حيث تعاني أكثر من نصف أسرها من شكل واحد من أشكال الحرمان على الأقل، كما يبدو بأن عدد الأحياء الفقيرة أقل في بلدان هذه المجموعة، أو وجود عدد أقل من المناطق الفقيرة حيث تقطن نسبة ضئيلة للغاية من الأسر الفقيرة. فعلى سبيل المثال، بلغت نسب انتشار الأحياء الفقيرة في غانا 47 بالمائة، في حين تعيش 31 بالمائة من الأسر الفقيرة في المناطق الفقيرة. وبصورة عامة، فتقطن ما نسبته 45 بالمائة من إجمالي الأسر الحضرية في غانا ضمن الأحياء الفقيرة.أما في منطقة جنوب إفريقيا؛ فتعيش 5 بالمائة فقط من الأسر غير الفقيرة ضمن الأحياء الفقيرة، كما تعد مناطق الأحياء الفقيرة في جنوب إفريقيا موطناً لما نسبته 25 بالمائة والتي تعد أقل من إجمالي نسبة الأسر الفقيرة والتي تبلغ 31 بالمائة.

من جهة أخرى، فهنالك وضع مماثل في البرازيل، حيث تعيش 13 بالمائة من الأسر غير الفقيرة ضمن أحياء فقيرة، بالإضافة لوجود 34 بالمائة من الأسر الفقيرة تعيش في أحياء عادية. كما تعد نسبة الأسر التي تقطن في أحياء فقيرة أقل من النسبة الإجمالية للأسر الفقيرة في البلاد. أما في كولومبيا، فتقطن 3 بالمائة فقط من الأسر الفقيرة ضمن الأحياء الفقيرة، في حين تقطن الغالبية من هذه الأسر في مناطق وأحياء عادية. علاوة على ذلك، فتعد الأحياء الفقيرة في كولومبيا موطناً لما نسبته 10 بالمائة فقط من الأسر الفقيرة – حيث تعد هذه النسبة أقل بكثير من إجمالي الأسر الفقيرة والبالغة نسبتها 19 بالمائة. كما تقطن 3 بالمائة من الأسر غير الفقيرة في جمهورية الدومينيك ضمن أحياء فقيرة، في حين تقطن 82 بالمائة من الأسر الفقيرة في أحياء ومناطق عادية. كما تعد مناطق الأحياء الفقيرة موطناً لنسبة لا تتجاوز 6 بالمائة من الأسر في هذه البلاد، أي بنسبة الثلث من إجمالي الأسر في البلاد (20 بالمائة). من جهة أخرى، فتطرح الهند صورة مختلفة في هذا السياق، وذلك بوجود 31 بالمائة من الأسر غير الفقيرة من سكان الأحياء الفقيرة، في حين تقطن 40 بالمائة من الأسر الفقيرة في مناطق وأحياء عادية.وبصورة عامة، تعيش 45 بالمائة من الأسر في أحياء فقيرة، حيث تعد هذه النسبة مماثلة لنسبة الأسر الفقيرة في البلاد والبالغة 49 بالمائة. أما في إندونيسيا، فتقطن 25 بالمائة من الأسر غير الفقيرة في أحياء فقيرة، في حين تقطن 26 بالمائة من الأسر الفقيرة في أحياء عادية. كما تعد نسبة الأسر التي تقطن في الأحياء الفقيرة (50 بالمائة) مماثلة لنسبة الأسر الفقيرة في البلاد. وفي أرمينيا، تعيش 15 بالمائة من الأسر غير الفقيرة ضمن مناطق فقيرة، في حين تقطن 21 بالمائة من الأسر الفقيرة في مناطق عادية. كما تعد الأحياء الفقيرة موطناً لما نسبته 39 بالمائة من الأسر، حيث تعد هذه النسبة مماثلة لنسبة الأسر الفقيرة. أما في تركيا، فتقطن 16 بالمائة من الأسر غير الفقيرة في مناطق فقيرة، إلى جانب وجود 43 بالمائة من الأسر الفقيرة والتي تعيش في أحياء عادية.



مدينة بوغوتا في المساء

الخلاصة

كما لوحظ تجمع الأسر الفقيرة إلى جانب بعضها البعض بالإضافة لتجمع الأسر غير الفقيرة أيضاً كل على حدا في المدن حيث يكون مستوى الانتشار الإجمالي للأحياء الفقيرة معتدلاً. كما تتمتع هذه المدن ببنية أساسية كافية في العديد من الأماكن، مما يوفر الدعم للسكان ممن يمكنهم تحمل التكاليف السكنية والتي تتضمن الحصول على إمدادات المياه المحسنة ومرافق الصرف الصحي المطورة، فضلاً عن الحصول على وحدات سكنية دائمة مع حيز معيشي كافي. بيد أن البنية التحتية لهذه المدن لا تعد كافية لتلبية متطلبات الأسر كافة، كما أنها تعد غير قادرة على توفير المأوى المناسب للجميع. علاوة على ذلك، فلا بد للأسر من تحديد خياراتها فيما يتعلق بحصولها على مختلف المرافق في ظل سعيها للحصول على المساكن المناسبة، كما تلجأ العديد من الأسر للعيش في مساكن في الأحياء الفقيرة والتي تفتقر للخدمات الأساسية وذلك نظراً لاعتبار هذه المساكن أقصى ما يمكن للأسر من تحمل تكاليفها.كما ينتشر هذا الحال في العديد من البلدان في جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى (في بنين، ساحل العاج، كينيا، مالاوي، مالي، السنغال، زامبيا، وغابون)، وفي بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي (بوليفيا، غواتيمالا، هاييتي، نيكاراغوا، والبيرو)، وفي آسيا (الهند، إندونيسيا، نيبال، فيتنام، وأرمينيا). كما تعيش نسبة كبيرة من الأسر الفقيرة في هذه البلدان ضمن أحياء غير فقيرة، مما يشير إلى أن الفقر المزمن يعد عاملاً رئيسياً في استمرار الانتشار المعتدل للأحياء الفقيرة.

يبدو من الواضح هنا بأن الأسر الفقيرة لا تجتمع كافتها في المناطق الفقيرة وغير المخدومة، بل أنه يمكن أن تتواجد هذه الأسر في مختلف مناطق المدن في ظل معاناتها وافتقارها لعنصر واحد أو أكثر من عناصر السكن الملائم. من جهة أخرى، فإن الافتقار للخدمات الأساسية في المدن يعكس أبعاداً اجتماعية واقتصادية مختلفة والتي تتعلق بالهيكل المادي للبيئة التي يعيش بها الأفراد فضلاً عن ارتباطها بالظروف الاجتماعية والاقتصادية للأسر. وعلى العكس من ذلك، فلا تعد كافة الأسر التي تقطن في الأحياء الفقيرة من الفقراء– حيث يوجد العديد من الأشخاص ممن تجاوزوا خط الفقر وممن اختاروا مواصلة العيش في هذه الأحياء لأسباب مختلفة، حيث تتضمن هذه الأسباب عدم القدرة على إيجاد مساكن دائمة في أجزاء أفضل في المدينة، والقرب من الشبكات العائلية والاجتماعية. علاوة على ذلك، فلا يوجد أي تعميم يمكن أن نطلقه على الأحياء السكنية الفقيرة كافة، حيث تتباين هذه الأحياء وتتنوع كالمدن بحد ذاتها. بيد أنه من الجلي هنا بأن العمل على توسعة البنية التحتية الحضرية للمستوطنات غير الرسمية أو غير المخدومة يعد أمراً أساسياً لتحسين حياة سكان الأحياء الفقيرة.

كما باتت منطقة العاصمة والمدن الكبيرة في المجموعة الثانية تشهد انقساماً متزايداً، وذلك في ظل عيش الأسر ذات الدخل المتوسط والمرتفع في أجزاء أخرى من المدينة والتي تتمتع بمستوى أفضل من الخدمات، في حين تقطن الأسر الفقيرة في مناطق منفصلة على الصعيد المكاني

والاجتماعي ضمن مساكن غير لائقة، فضلاً عن توفر قلة من الخدمات والتي قد لا تتوفر في بعض الأحيان على الإطلاق. من جهة أخرى، وبالرغم من أن وجود الأحياء الفقيرة لا يعكس دلالة مباشرة لمستويات الفقر في المناطق الحضرية؛ إلا أن انتشارها يعد مؤشراً لعدم المساواة في المناطق الحضرية.

وتطرح كل من غانا وجنوب إفريقيا نوعاً آخر من المدن، حيث تقطن غالبية الأسر الفقيرة في مساكن منفصلة في أحياء سكنية مختلفة، حيث توجد بعضها ضمن مناطق مخدومة تتمتع بمستويات دخل متوسطة ومرتفعة. كما تنتشر الأحياء غير الفقيرة في أنحاء هذه البلدان كافة، حيث تشكل الأحياء الفقيرة نسبة ضئيلة من مساكن الأسر. علاوة على ذلك، وحيثما تكون المساكن أكثر تكاملاً؛ فتعد أشكال الحرمان أقل وضوحاً بالمقارنة مع البلدان التي تنتشر بها الأحياء الفقيرة- حيث تشكل هذه الأحياء مناطق مكتظة بالأسر التي تعاني من أشكال متعددة من الحرمان من المأوى.

كما تنتشر المناطق الحضرية في مدن كل من مصر، المغرب، كولومبيا، وجمهورية الدومينيك؛ حيث تحتضن المناطق الفقيرة، بحسب تعريفها هنا- نسبة قليلة من السكان. كما تقطن غالبية الأسر التي تم تصنيفها على أنها فقيرة في مناطق غير فقيرة، وحيث تتمتع غالبية الشرائح السكانية بالخدمات السكنية الأساسية. كما تتم تغطية المساكن في غالبية الحالات بإمدادات المياه المحسنة ومرافق الصرف الصحي المطورة، في حين ترتبط أشكال الحرمان الأخرى بالفقر الذي تعاني منه الأسر، الأمر الذي يؤثر على مقدرة الأسر على تحمل تكاليف المساكن الدائمة والحيز المعيشي الكافي. كما أن زيادة الفرص الاقتصادية لهذه الأسر من شأنها أن تؤدي دوراً هاماً في تحسين الظروف المعيشية.

مدينة أغادير، المغرب

أعوام من العقوبات والنزاعات تلقي بأعبائها على المدن العراقية

تعد منطقة ما بين النهرين، أو العراق الحديث، مهد العديد من المدن والحضارات القديمة. كما كانت موطناً للمملكة السومرية في قديم الزمان، والتي نشأت قبل أكثر من 7 آلاف عام، لدى اختراع الأبجدية وعلوم الحساب. كما كانت المدن العراقية القديمة بمثابة مراكز للقوى السياسية على الصعيد المحلي كما عبر الحدود، حيث أنها كانت تشتمل في بعض الأحيان غالبية بلدان الشرق الأوسط، فضلاً عن امتدادها نحو البحر الأبيض المتوسط.

أما في يومنا هذا، فإن هذه البلاد التي كانت تتميز بالاكتفاء الذاتي في قطاع الزراعة ، فضلاً عن تمتع مواطنيها بدرجة عالية من التعليم والمهارات، وثروات نفطية هائلة، قد تحولت من إحدى أكثر البلدان الواعدة في الشرق الأوسط إلى إحدى البلدان التي تتسم بأدنى معدلات لمؤشرات التنمية البشرية في المنطقة. كما باتت هنالك العديد من التحديات على صعيد البنية الأساسية وقطاع المساكن والتي تشهدها العديد من المدن العراقية بعد أعوام من العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة وفي أعقاب الحرب الأخيرة على البلاد. كما أدت العقوبات المفروضة في فترة التسعينيات إلى حدوث انحدار عام في البنية الأساسية وتوفير الخدمات في المدن، والتي انعكست تحديداً على محطات توليد الطاقة، ومحطات الصرف الصحي، ومحطات المياه. علاوة على ذلك، فقد ارتفعت معدلات وفيات الأطفال الرضع من 117 حالة وفاة بين كل 100.000 من المواليد في عام 1991 إلى 294 حالة بين كل 100.000 من المواليد في عام 1999، وذلك في ظل انخفاض عدد المستشفيات من 234 مستشفى في عام 1987 إلى 212 في عام 2000. من جهة أخرى، فقد كان هنالك تدنياً ملحوظاً في معدلات الالتحاق بالمدارس من 47 بالمائة إلى 38 بالمائة خلال الفترة ذاتها.

ويقطن نحو 70 بالمائة من العراقيين والبالغ عددهم 29 مليون نسمة في المدن، مع وجود نحو 5.6 ملايين نسمة في العاصمة بغداد. كما تتباين الأحياء السكنية الحضرية في العراق من مناطق سكنية من الطراز القديم إلى مناطق فرعية مخدومة تتضمن منازل منفصلة، ووصولاً إلى المستوطنات العشوائية. كما أن العمليات العسكرية التي بدأت منذ عام 2003 قد عملت على الإضرار بالمساكن في المدن الرئيسية، وذلك على الرغم من تعرض بعض المدن كالنجف مثلاً إلى أضرار أكبر بالمقارنة مع غيرها من المدن. من جهة أخرى، فقد أشارت الدراسة الاستقصائية التي تم إعدادها حول الظروف المعيشية في العراق في عام 2004 إلى أنه وعلى الرغم من تضرر ما نسبته 10 بالمائة من المساكن في مدينة النجف جراء العمليات العسكرية، إلا أن هذه النسبة قد كانت أقل بكثير في مدن مثل بغداد والموصل، والتي تكاد لا تتجاوز ما نسبته 5 بالمائة. بيد أنه وفي جميع الأحوال، فقد اضطرت الأسر إلى مواجهة مصيرها والاعتماد على ذاتها لدى قيامها بإصلاح وترميم المساكن المتضررة. كما تدهورت الأوضاع المعيشية في المدن جراء العقوبات التي تم فرضها خلال فترة التسعينيات، فضلاً عن ضعف الحكم، وسوء الإدارة، والصراع الدائر في البلاد. كما تقع المساكن ذات النوعية الرديئة والأحياء الفقيرة في مناطق تاريخية متدهورة داخل المدن، كما تتجسد في المباني العامة والمناطق التي استقر بها السكان بوضع اليد. من جهة أخرى، تشير تقديرات برنامج الموئل إلى وجود ما نسبته 53 بالمائة من سكان الحضر في العراق ممن يعيشون في الوقت الراهن في الأحياء الفقيرة،

أحد شوارع مدينة بغداد

حيث باتت ظاهرة الاكتظاظ تسود على هذه الأحياء. كما تواجه المدن العراقية تحديات جمة على صعيد بنيتها الأساسية: حيث يعتبر سكان الحضر مسألة عدم توفر شبكات الصرف الصحي بمثابة القضية الأبرز على صعيد البنية التحتية، تليها مسألة عدم توفر الإمدادات الكهربائية والطرق غير الممهدة. كما تفتقر المساكن في المناطق الحضرية لإمدادات المياه الكافية ومرافق الصرف الصحي، فضلاً عن تعطل خدمات إدارة المخلفات الصلبة، وحدوث الفيضانات المتكررة، حيث تشكل جميع هذه العوامل خطراً محتملاً على صحة السكان. علاوة على ذلك، فيواجه نحو نصف سكان الحضر في العراق مشاكل في خدمات إمداد المياه لمرة واحدة أسبوعياً على أقل تقدير، حيث تعد بغداد أكثر المدن المتضررة في هذا السياق. كما خلص تقدير منظمة كير الدولية في عام 2003 إلى وجود ما نسبته 60 بالمائة من محطات معالجة المياه والصرف الصحي المعطلة في العراق. أما في البصرة على سبيل المثال، فلم تتم تغطية سوى 11 بالمائة من المساحة الإجمالية للمدينة بخدمات الصرف الصحي. من جهة أخرى، فقد تم ربط غالبية المساكن في المدن العراقية بالشبكات الكهربائية، بيد أن مسألة انقطاع التيار الكهربائي لا تزال تشكل قضية مزمنة. كما شهدت كل من مدينتي بغداد والنجف على سبيل المثال انقطاعاً في التيار الكهربائي في عام 2006 لمدة بلغت 120 ساعة أسبوعياً، في حين تم إمداد الطاقة الكهربائية في مدينة الموصل لمدة لا تتجاوز 10 بالمائة من الوقت.

وبالرغم من تحقيق تقدم على صعيد المؤشرات الاقتصادية والتي تشير إلى تضاعف مستوى الناتج المحلي الإجمالي من 15 مليار دولار في عام 2003 إلى 32.3 مليار دولار في عام 2005؛ إلا أن العراقيون لا يزالون يعتمدون على المساعدات الاجتماعية والمعونات. من جهة أخرى، فقد اعتمد نظام الحكم السابق لعام 2003 للمنافع الاجتماعية والفرص في المناطق الحضرية باعتبارها وسيلة للحفاظ على العرش أو القيادة، مما أدى إلى استثناء نسبة كبيرة من سكان المناطق الحضرية من منافع الحياة في المدن. كما توجد ما نسبته 35 بالمائة من سكان مدينة بغداد من العاملين وممن لا يزالون يعيشون في الفقر، حيث توجد بعض الأسر المتأثرة بظاهرة الفقر بصورة خاصة، بما في ذلك تلك الأسر التي تعيلها المرأة أو الأفراد من الشباب.

ولا يزال مستقبل العراق غير مؤكد، حيث تشير إحدى الدراسات الحديثة إلى القلق الجسيم لدى سكان المناطق الحضرية في البلاد إزاء الوضع الأمني، والذي تدهور خلال السنوات الخمس الأخيرة. أما فيما يتعلق بالمعدلات المتوقعة أو الحقيقية للتعرض للعنف والجرائم، فقد سجلت نسباً أعلى في عام 2006 بالمقارنة مع ما كانت عليه في عام 2002. أما في عام 2004، فقد سمعت نحو 90 بالمائة من الأسر في كل من مدينتي بغداد والموصل أصوات تبادل لإطلاق النار لمرات متعددة أسبوعياً، الأمر الذي عمل على نشوء إحساس بالخوف، مما دفع أولياء الأمور إلى القلق إزاء وصول أطفالهم إلى المنازل آمنين لدى عودتهم من المدرسة. أما في عام 2006، فقد تم تصنيف المدن العراقية ضمن المدن الأخطر على مستوى العالم، مع اعتبار مدينة بغداد الأقل أمناً. كما أسفرت النزاعات الداخلية وأحداث العنف الطائفي منذ اندلاع الحرب في عام 2003 عن وقوع آلاف الضحايا، ففي شهر يوليو / تموز عام 2006 على سبيل المثال، أودت هذه الأحداث بحياة 6 آلاف شخص في مدينة بغداد وحدها.

من جهة أخرى، فقد انعكست المعدلات المرتفعة للغاية لأحداث العنف في المدن العراقية على أنماط الهجرة، فضلاً عن زيادة حجم الأسر، وذلك في ظل انتقال الأفراد من مدينة إلى أخرى بقصد اللجوء والشعور بالأمان. كما تشير التقديرات إلى هجرة نحو 4 ملايين نسمة من البلاد، فضلاً عن نزوح مليون نسمة آخرين. علاوة على ذلك، فإن النزاعات الداخلية العنيفة قد عملت على تحويل الاهتمام بالأولويات التنموية الأكثر إلحاحاً، عدا عن إطالة المدة الزمنية اللازمة لتنفيذ عمليات إعادة التأهيل وإعادة الإعمار.

المراجع: برنامج الموئل/ جمهورية العراق، 2007، والمرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الموئل، 2008، ومراجع أخرى

المساعدة في تحديد مواقع الأحياء الفقيرة باستخدام تقنيات لرصد الأرض والمعلومات الجغرافية

صورة تم التقاطها بالأقمار الصناعية للمستوطنات العشوائية المحيطة بالمناطق الخضراء والمناطق ذات الكثافة السكانية المرتفعة في مدينة نيروبي

يمكن لتقنيات رصد الأرض وتكنولوجيا المعلومات الجغرافية من أن تعمل على توفير معلومات تكميلية لإجراء المسوحات الميدانية والرامية إلى تحديد ووصف الأحياء الفقيرة. كما توفر عمليات الرصد عن بعد باستخدام السواتل لمحة عامة عن المستوطنات البشرية والمدن، مما يوفر بالتالي فرصة لتحديد مناطق الأحياء الفقيرة. كما قد يكون هذا الأمر مفيداً لدى تطوير عمليات التعداد والمسوحات الميدانية. علاوة على ذلك، فيمكن أن توفر الصور الساتلية أيضاً وصفاً وتحديداً للهيكل المادي لأنماط السكن والمساكن، والتي قد تمثل مؤشرات لتحديد ظروف الأحياء الفقيرة. بيد أن تدابير المراقبة الأرضية هذه لا بد من أن يتم تأكيدها على الدوام بما يتوافق والمعلومات الميدانية.

كما يمكن أن تساهم تقنيات الرصد الأرضي في تحديد معيار المساكن الدائمة – والذي يمثل أحد المؤشرات التي يتم استخدامها لتحديد المساكن الفقيرة. كما يشير معيار المساكن الدائمة إلى أن ضرورة بناء المساكن في مناطق غير خطيرة، كما لا بد من أن تكون ذات هياكل دائمة ومناسبة بما يكفي لحماية ساكنيها من أقصى الظروف المناخية كالمطر، والحرارة، والبرودة، والرطوبة. علاوة على ذلك، فتساهم تقنيات الرصد الأرضي في تحديد المناطق الخطيرة (كالمنحدرات غير المستقرة، وسهول الفيضانات، والمناطق الصناعية، والسكك الحديدية) بالإضافة لمساهمتها في تحديد المواد المستخدمة في إنشاء أسقف المساكن (كالحديد والأغطية البلاستيكية). من جهة أخرى، فتوفر عمليات الرصد هذه معلومات حول أنواع المواد المستخدمة في إنشاء سقوف المباني (كالحديد المعكّف والأغطية البلاستيكية). علاوة على ذلك، فتوفر هذه العمليات معلومات حول شبكات الطرق (المخططة والمدروسة، والممهدة وغير الممهدة)، وأنماط البناء (من حيث عدد الطوابق المنشأة وحجمها)، وكثافة المساحات المنشأة (المساحات المفتوحة).

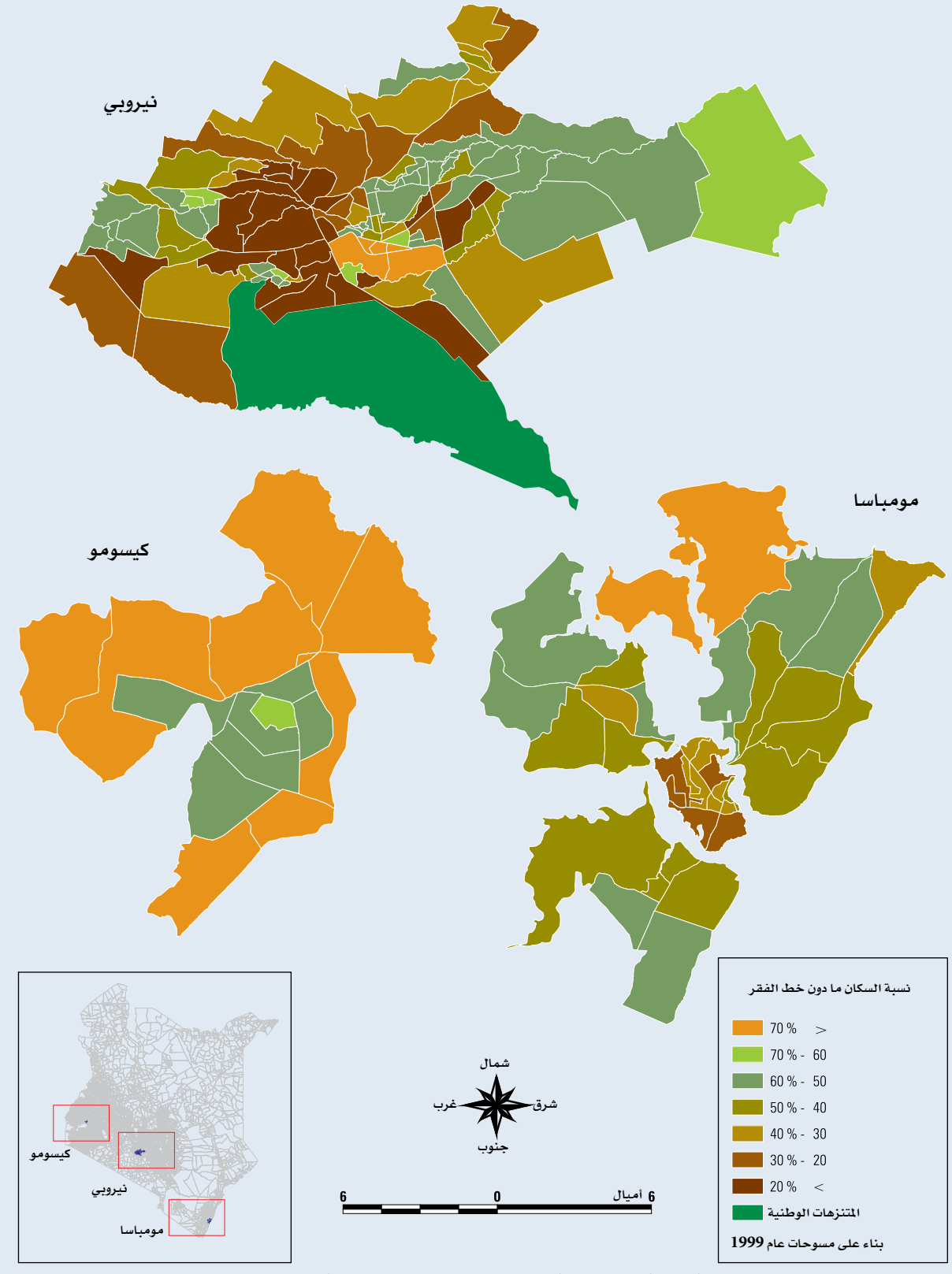
وتبين الصورة المؤشرات التي يمكن استخدامها لتحديد مناطق الأحياء الفقيرة والمناطق الأخرى. كما أنه عادة ما يتم تحديد الأحياء الفقيرة من خلال الصور الساتلية (المأخوذة عن بعد)، لأنها كثيراً ما تظهر المساكن الفقيرة بأحجام أصغر بالمقارنة مع المساكن في الأحياء غير الفقيرة. عدا عن ذلك، فإن التقديرات لمتوسط أحجام الهياكل المنشأة –(يقاس بقطر المحيط الخارجي للبناية، أو سطوح السقوف الظاهرة بالصور المأخوذة عن بعد) يمكن قياسه من خلال التحليل الصوري المستند إلى التحول المورفولوجي (المستند على دراسة الشكل والهيكل) مصحوباً بزيادة الحجم والمسمى اشتقاق المظهر المورفولوجي (DMP). كما تشير الصور المأخوذة عن بعد لأنماط المستوطنات البشرية في مدينة نيروبي في كينيا إلى وجود أحياء فقيرة مكتظة ضمن أحياء سكنية أثرية وأقل اكتظاظاً. (أنظر الصورة أعلاه).

وفي كينيا، فعادة ما يرتبط وجود الغطاء النباتي في نيروبي بنوع الحي أو المنطقة السكنية، حيث أنه عادة ما تفتقر مناطق الأحياء الفقيرة إلى الغطاء النباتي، في حين يبدو هذا المظهر واضحاً في المناطق السكنية الأكثر ثراء. كما يمكن احتساب معدل وجود الغطاء النباتي والمناطق الخضراء باستخدام مؤشر الغطاء النباتي، أي مؤشر التباين الطبيعي للغطاء النباتي. من جهة أخرى، فعادة ما لا تتطلب عملية التمييز ما بين الأحياء الفقيرة وتلك غير الفقيرة أكثر من توفر مجموعة من العوامل.

كما تستخدم بعض البلدان ما تسمى « خرائط الفقر» بغية تحديد مواقع الأحياء السكنية ذات الدخل المنخفض، وذلك كما هو مشار إليه ضمن خرائط المدن الكينية الثلاث. (أنظر الشكل رقم 2.5.3).

المرجع: لجنة البحوث المشتركة للاتحاد الأوروبي، 2008

الشكل رقم 2.5.3: حالة الفقر في كل من نيروبي، مومباسا، وكيسومو، 1999



تشير خرائط الفقر كهذه الخرائط للمدن الكينية الثلاث المبينة أعلاه إلى أهميتها في تحديد أماكن تركز العشوائيات: حيث تشير الخرائط إلى أنه وبالرغم من انتشار معدلات مرتفعة ومنخفضة من الفقر في مدينة نيروبي، إلا أنه يمكن تعميم حالة الفقير في مدينة كيسومو التي تقع على مقربة من ابيحيرة، حيث يعيش غالبية السكان ما دون خط الفقر، أما في مدينة مومباسا الساحلية، فتتمتع المدينة بمركز مزدهر نسبياً، تحيط به العديد من المناطق الفقيرة للغاية.

المرجع: الحكومة الكينية، مجلس الإحصاءات المركزي، 2003

الجزء الثالث

03

الانسجام البيئي

تعمل المدن على استهلاك، واستقلاب، وتحويل كلاً من الطاقة، والمياه والمواد إلى سلع ونفايات، شأنها في ذلك شأن أي نظام عضوي آخر. كما يعرض الجزء الثالث تحليلاً لأنماط استهلاك الطاقة على مستوى المدن كما على مستوى الأسر والمساكن، حيث يشير هذا التحليل بصورة واضحة إلى وجود تباين واسع في أنماط الاستهلاك بين كل من المناطق المتقدمة وتلك النامية، وما بين الأسر ذات الدخل المنخفض، وتلك ذات الدخل المرتفع. بيد أنه وبالرغم من عدم تكافؤ مستويات استهلاك الطاقة في المدن، عدا عن اعتبارها مسؤولة عن نسبة كبيرة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والتي تؤدي إلى تغيير المناخ، فيشير هذا الجزء وبصورة واضحة إلى أن درجة التحضر التي تحققها كل دولة، أو حجم أية مدينة، لا تعمل على تحديد النسبة الفردية لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري، بل أن هنالك عوامل أخرى تعمل على تحديد هذه المستويات، مثل أنماط الاستهلاك، وأنماط الحياة، ومستويات الدخل، والشكل والهيكل الحضري، والسياسات البيئية الوطنية والمحلية.

كما يعرض هذا الجزء معلومات مفصلة حول كيفية تأثير ظاهرة تغير المناخ على المناطق الحضرية الساحلية، والتي يمكن أن تتأثر سلباً بمظاهر تغير المناخ وارتفاع مستويات سطح البحر. علاوة على ذلك، وباستخدام أمثلة متنوعة، فيشير هذا الجزء إلى كيفية طرح المدن فرصاً حقيقية للحد من الآثار البيئة من خلال تحسين الكفاءة في استخدام الطاقة، والحد من ظاهرة الامتداد الحضري، وتعزيز استخدام وسائط النقل العام ذات الكفاءة في استخدام الطاقة، وتحسين وسائل التأهب للكوارث.

◄ منظر لمدينة سان دييغو من جهة الشاطئ في جزيرة كورونادو

3.1

المخاطر والأعباء البيئية في المناطق الحضرية

سقوف المنازل في مدينة القاهرة

سوف تحتضن مدن العالم ما نسبته 60 بالمائة من السكان بحلول عام 2030، ومن منظور التنمية المستدامة، فيتوقف رفاه الأجيال القادمة على مدى تمكن الأجيال الحالية من معالجة الأعباء البيئية المرتبطة بالحياة الحضرية. كما يعد الانسجام البيئي – ما بين المناطق الريفية والحضرية، كما في المدن– مصدر قلق متزايد بين مخططي المدن، وواضعي السياسات والناشطين في ميدان حماية البيئة.

وفي ظل غياب عمليات التخطيط والإدارة المناسبة، فمن السهل أن تعمل ظاهرة النمو الحضري على تهديد نوعية الهواء، ومدى توافر المياه، وقدرة أنظمة معالجة المخلفات وإعادة تدويرها، فضلاً عن تأثير هذه الظاهرة على العديد من السمات الأخرى للبيئة الحضرية والتي تساهم في تحقيق الرفاه البشري.

وتعد الشرائح ذات الدخل المنخفض، لا سيما تلك الشرائح التي تقطن في الأحياء السكنية الفقيرة أو المحرومة، معرضة بشكل خاص للمخاطر البيئية والصحية المرتبطة بتردي نوعية الهواء، والافتقار إلى المياه المأمونة، وتدني مستوى خدمات الصرف الصحي. كما يبدو بأن مدن البلدان النامية تكافح لمواجهة أكثر القضايا المحلية إلحاحاً والقضايا البيئية المهددة للصحة والتي تنتمي إلى أجندة الصحة البيئية (Brown Agenda)، كالافتقار للمياه المأمونة، وعدم كفاية عمليات الصرف الصحي وسوء إدارة المخلفات، في حين تتعامل مدن البلدان الصناعية ذات الدخل المرتفع بشكل أكبر مع أجندة الاستدامة البيئية (Green Agenda)، بما في ذلك أعباء مصادر التلوث غير المحددة والأعباء الاستهلاكية، بما في ذلك انبعاثات الغازات جراء ظاهرة الاحتباس الحراري والتي تعد ذات أثر عالمي يتناقل عبر الأجيال.

أما على الصعيد العالمي، فترتبط الأعباء البيئية الحضرية بأنماط

استهلاك الطاقة والتغيرات في أنماط استخدام الأراضي والتي قد تؤدي إلى زيادة معدل انبعاثات الغازات جراء ظاهرة الاحتباس الحراري – والتي تمثل السبب الرئيسي في ظاهرة التغير المناخي.علاوة على ذلك، فعادة ما يتم قياس العبء البيئي العالمي للنشاط الحضري من خلال المؤشرات الكلية كالآثار البيئية، وارتفاع مستوى سطح البحر، والاحترار العالمي. بيد أنه وعلى الرغم من إلقاء اللوم عادة على المدن والنشاطات الحضرية لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري على الصعيد العالمي، إلا أن التحليلات التي أعدها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) تشير إلى أن مساهمة المدن في هذه الانبعاثات ترتبط بأنماط الاستهلاك والناتج المحلي الإجمالي للفرد بشكل أكبر من ارتباطها بمستويات التحضر.

الأعباء البيئية في مدن العالم النامي

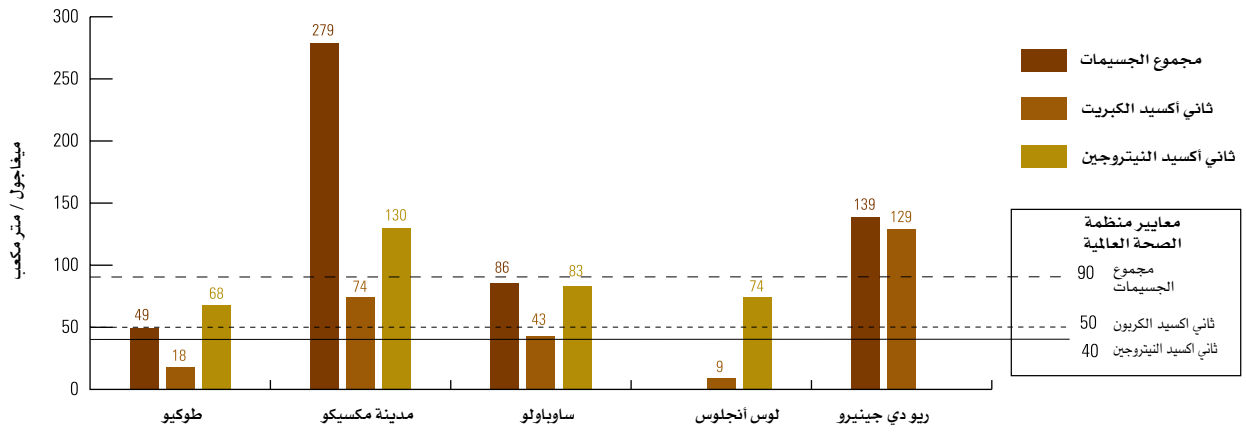
يمكن تحليل الأعباء البيئية في المناطق الحضرية على مستويين اثنين – على مستوى المدينة وعلى مستوى الأسر. أما على المستوى الأول، فتتمثل أبرز الأعباء البيئية الحضرية الواضحة بتلك المرتبطة بمظاهر التدهور البيئي والإيكولوجي والذي يحدث في المناطق الحضرية والمناطق المحيطة بها جراء تركز أنشطة الإنتاج والاستهلاك، بما في ذلك الأنشطة الصناعية وأنظمة النقل.كما تتضمن الأمثلة على ذلك كلاً من تلوث الهواء، واستخراج وتلوث المياه السطحية والجوفية، وإلقاء النفايات في المناطق الحضرية، وتوسع المناطق العمرانية وأثرها على المناطق الطبيعية، والزراعة، والتنوع البيولوجي. أما على مستوى الأسر، فتتمثل الأعباء البيئية بالمخاطر البيئية داخل مساكن الأفراد وأماكن عملهم وما حولها، والتي تنجم عن سوء الأحوال المعيشية (مثل عدم كفاية فرص الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، وتلوث الهواء في الأماكن المغلقة، وتراكم النفايات في الأحياء السكنية، وتفشي الأوبئة، وما شابه ذلك). كما تشتد حدة هذه الأعباء لدى تركز ظروف الفقر والظروف المحفوفة بالمخاطر على الصعيدين الجغرافي أو الاجتماعي. من جهة أخرى، يرتبط الافتقار لمرافق الصرف الصحي بصورة خاصة بمجموعة من المخاطر الصحية والبيئية. علاوة على ذلك، فيفتقر أكثر من نصف سكان الحضر في العالم النامي لمرافق الصرف الصحي المناسبة. كما تتجلى هذه المسألة على وجه التحديد في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى، كما في بلدان جنوب وشرق آسيا، حيث تفتقر ما نسبته 45 بالمائة ، و 33 بالمائة، و 31 بالمائة من الأسر من سكان كل من هذه المناطق على التوالي إلى مرافق الصرف الصحي المناسبة. كما تشكل مسألة الافتقار للنظافة ومرافق الصرف الصحي سبباً لنحو 1.6 مليون حالة وفاة سنوياً في جميع أنحاء العالم.

تلوث الهواء

لقد أدت ظاهرة تلوث الهواء إلى ارتفاع معدلات الإصابة بالأمراض واعتلال الصحة في العديد من البلدان النامية؛ حيث تحتل أمراض الجهاز التنفسي المرتبطة بتلوث الهواء المرتبة الثانية كسبب رئيسي في الوفاة المبكرة بعد فيروس نقص المناعة المكتسبة / الإيدز. أما بالنسبة للبلدان ذات الدخل المتوسط والبلدان الصناعية الحديثة؛ فإنها تواجه أيضاً تحديات جديدة ترتبط بالنمو الهائل في أنظمة النقل والحركة الصناعية، كزيادة ملوثات الهواء والماء. كما سجلت المدن في كل من الصين والهند على سبيل المثال معدلات مرتفعة للغاية من تلوث الهواء بالمقارنة مع المتوسط العالمي، وتجدر الإشارة هنا إلى أن هاتين الدولتين تشهدان معدلات نمو اقتصادي هائل تتجاوز 9 بالمائة سنوياً.

وتشير تقديرات منظمة الصحة العالمية إلى تعرض أكثر من مليار نسمة في آسيا لوحدها لمعدلات ملوثات الهواء والتي تتجاوز المعدلات التي تتضمنها المبادئ التوجيهية للمنظمة، مما يؤدي إلى الوفاة المبكرة لنحو نصف مليون نسمة سنوياً. من جهة أخرى، فإن تركز ملوثات الهواء في العديد من مناطق المدن الكبرى في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تتجاوز الحدود المسموحة. كما يعد نظام النقل مصدراً رئيسياً لتلوث الهواء المباشر وغير المباشر في العديد من مدن أمريكا اللاتينية. كما تعد التدخلات الرامية لتحسين نوعية الهواء ذات آثار إيجابية على الجميع، وذلك في ظل احتمالية أن يؤدي الهواء الملوث إلى تفاقم الأوضاع الصحية وزيادة حساسية الأشخاص الأصحاء.علاوة على ذلك، فيربط مشروع العبء العالمي للأمراض التابع لمنظمة الصحة العالمية سبب حدوث 58.000 ألف حالة وفاة مبكرة سنوياً بتلوث الهواء في المناطق الحضرية، الأمر الذي يشكل أيضاً سبباً لخسارة 507.000 آلاف سنة من سني العمر الضائعة (مع تعديل نسبة العجز) في كل من منطقة أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. من جهة أخرى، فيعد تلوث الهواء في المناطق

الشكل رقم 3.1.1 نوعية الهواء في المدن الضخمة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008.
ملحوظة: البيانات للسنوات الأخيرة ما بين 1990 و 1998

إستراتيجية مدينة بانكوك للتصدي لظاهرة تلوث الهواء

لقد شهدت العاصمة التايلاندية بانكوك مشاكل خطيرة لتلوث الهواء على مدى العقود العديدة الماضية، وذلك نتيجة للزيادة السكانية، وتطور المدن، ووجود عدد متزايد من المركبات العاملة على طرقها، في حين تمكنت التدابير التي اعتمدتها الحكومة التايلاندية مؤخراً من مساعدة المدينة المتنامية في إدارة نوعية الهواء، مما أدى إلى وضع بانكوك على المسار المؤدي إلى إيجاد هواء أنقى في المدينة وتوفير نوعية حياة أفضل لسكانها.

ويعد نظام النقل أكبر مصدر لملوثات الهواء في بانكوك، حيث يمكن أن يبلغ تركز ملوثات الهواء على مستوى الشوارع على طول الطرق الرئيسية في المدينة إلى مستويات خطرة، وذلك نظراً لوجود أعداد متزايدة من المركبات والانبعاثات الناجمة عنها، بالإضافة إلى المسافات الطويلة التي تقطعها هذه المركبات، والازدحام الشديد في حركة المرور. من جهة أخرى، فقد ارتفع عدد المركبات المسجلة في بانكوك من 600.000 ألف مركبة عام 1980 إلى 4.163.000 مركبة في نهاية عام 1999 – أي بمعدل سبعة أضعاف. أما خلال الفترة ما بين الأعوام 1999 و 2007، فقد واصلت معدلات المركبات المسجلة ارتفاعها. وبحلول نهاية عام 2007، فقد كانت هنالك نحو 5.614.294 مركبة تكتظ في الشوارع غير المناسبة في مدينة بانكوك وفي شبكات طرقها، والتي تتألف من 3.208.462 سيارة ركوب، 2.261.545 دراجة نارية، 110.571 شاحنة، و33.716 حافلة.

وتشير النتائج المستخلصة من رصد نوعية الهواء المحيط إلى أن ملوثات الهواء في بانكوك تتشكل من الجسيمات، والأوزون (O_3)، وأول أكسيد الكربون (CO)، وثاني أكسيد الكبريت (SO_2)، وثاني أكسيد النيتروجين (NO_2). كما يشير الشكل رقم 1 إلى نوعية الهواء المحيط في المدن والمناطق العامة والطرق، حيث يوضح الشكل بأن الجسيمات PM10 ومجموع الجسيمات العالقة تعد بمثابة العامل الملوث الأبرز، فضلاً عن الإشارة إلى الخطورة الأكبر لظاهرة التلوث بالقرب من الطرق أكثر من أي منطقة أخرى في المدينة. وقد اعتمدت الحكومة الملكية التايلاندية عدداً من التدابير الرامية للتخفيف من ظاهرة تلوث الهواء في مدينة بانكوك، مع التركيز على مسألة الحفاظ على نوعية جيدة من الحياة لعامة الأفراد. كما يتمثل الهدف النهائي للحكومة في تحويل الانبعاثات ونوعية الهواء المحيط بالمدينة بما يتناسب مع المعايير الوطنية لنوعية الهواء أو على نحو أفضل. علاوة على ذلك، فقد تضمنت أبرز الجهود الهامة الحد من نسبة الرصاص في الوقود عام 1996. أما في يومنا هذا، فقد انخفض مستوى تركز عنصر الرصاص في الهواء المحيط بالمدينة قرابة الصفر.

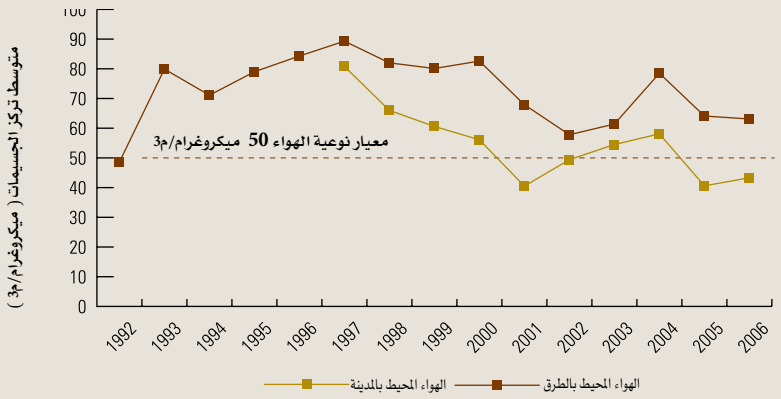
ومنذ فترة التسعينيات من القرن الماضي، فقد عملت الحكومة على تسهيل التعاون المستمر ما بين بلدية بانكوك ومختلف القطاعات التي تؤثر على مشكلة تلوث الهواء، وعامة الأفراد، مما أدى إلى اعتماد استراتيجيات مكافحة مصادر تلوث الهواء المرتبطة بنظام النقل، كتحسين نوعية الوقود المستخدم ، وتطبيق معايير الانبعاثات لكل من المركبات الجديدة والمستخدمة، وتطبيق برنامج لعمليات التفتيش والصيانة، وخفض المسافات التي تقطعها المركبات، وتنفيذ برامج التفتيش على الطرقات، وإدارة حركة المرور، ومعالجة التبخرات الناتجة عن مادة الغازولين. كما تطورت استراتيجيات مراقبة مصادر تلوث الهواء، بما في ذلك طلب تنفيذ عمليات تقييم الأثر البيئي، وفرض معايير الانبعاثات ومعايير الوقود المستخدم، وتنفيذ متطلبات الرصد.

علاوة على ذلك، وبغية طرح بدائل النقل والحد من عدد المركبات على الطرق، فقد تم وضع نظام جديد للنقل العام في مدينة بانكوك، حيث تم إنشاء خط مترو الأنفاق بالإضافة إلى تشغيل قطار في عام 2004. كما ساعد نظام النقل الجماعي السريع في تحسين نوعية الهواء إلى حد ما، بيد أنه ونظراً للمساحة المحدودة التي تمت تغطيتها، فإن مساهمة هذا النظام في الحد من الاكتظاظ والحد من مجمل ظاهرة التلوث في المدينة قد كانت ضئيلة. كما تقوم المدينة في الوقت الحالي بتوسعة المنطقة التي يصلها القطار، الأمر الذي سيساعد في ضمان نوعية الهواء الجيدة حتى في ظل استمرار النمو السكاني.

وقد نجحت تايلاند في التخفيف من تلوث الهواء في بانكوك، بيد أن الحكومة لا تزال تواصل تنفيذ المزيد من البحوث للاستفادة من المعارف الجديدة ومواكبة التقدم السريع للتكنولوجيا. كما تقوم تايلاند بنشر وتبادل خبراتها في مكافحة تلوث الهواء مع بلدان آسيوية أخرى.

القطار السريع في بانكوك

المتوسط السنوي للجسيمات في بانكوك خلال الأعوام 1992 – 2005



المراجع: إدارة النقل البري في تايلاند،2008، مع مساهمات من إدارة مكافحة التلوث في تايلاند ومبادرة الهواء النقي للمدن الآسيوية.

اللواء الأخضر في مدينة أوغادوغو

تواجه مدينة أوغادوغو تحديات جمة في ظل ظاهرة الفقر والتدهور البيئي، حيث تعد هذه المدينة عاصمة إحدى أكثر البلدان فقراً في العالم. كما لجأ العديد من السكان الفقراء في كبرى مدن بوركينافاسو إلى المناطق الخضراء لتوفير دخلهم بصورة غير مشروعة من خلال قطع الأشجار لبيع الحطب. كما تتكون الغالبية من هؤلاء السكان الفقراء من النساء العاطلات عن العمل وممن يعدون المعيلات الوحيدات لأسرهن.

كما عقد عمدة المدينة في مطلع التسعينيات سلسلة من الاجتماعات مع النساء المشاركات في هذه الممارسات الضارة بالبيئة، وذلك في مسعى لإقناعهن وردعهن عن المساهمة في تواصل التدهور البيئي للمساحات الخضراء في المدينة. ونتيجة لذلك، فقد أطلق عمدة المدينة برنامج «اللواء الأخضر» من ماله الشخصي بغية مكافحة نسبة الفقر الساحقة بين النساء في المدينة، وذلك في ظل سعيه لتحسين المدينة ومرافقها الصحية، وللتخفيف من حدة الأضرار البيئية. كما يهدف هذا البرنامج إلى توظيف النساء لتنظيف الشوارع والأماكن العامة عوضاً عن انخراطهن بالاستخدام غير المشروع للمساحات الخضراء في المدينة.

بيد أنه وبالرغم من المنافع الواضحة لهذا البرنامج، إلا أن النساء قد أبدين ترددهن إزاء مشاركتهن أو دعمهن لهذه المبادرة، وذلك نظراً للثقافة السائدة حيال مهنة التنظيف واعتبارها وصمة عار. من جهة أخرى، وبغية إضفاء القيمة والاحترام لهذه المهنة، فقد تم ربط جهود التشغيل ضمن هذه المبادرة بحملات للتوعية حول أهمية هذه المهنة. أما في يومنا هذا، فقد باتت هذه المبادرة واسعة للغاية، بحيث تضم أكثر من 1.700 امرأة عاملة.

من جهة أخرى، فقد عزز هذا البرنامج أثره على كل من الرفاه، وظاهرة الفقر طويلة الأمد ومظاهر الاستدامة، وذلك من خلال توفير برامج ادخارية للنساء العاملات، فضلاً عن منحهن برنامج للرعاية الصحية الأساسية. والأهم من ذلك، فقد عادت هذه الوظائف بالنفع على الفئات السكانية الأكثر تضرراً في المدينة، من خلال توفير مصادر الدخل والرفاه لكل من النساء والأطفال.

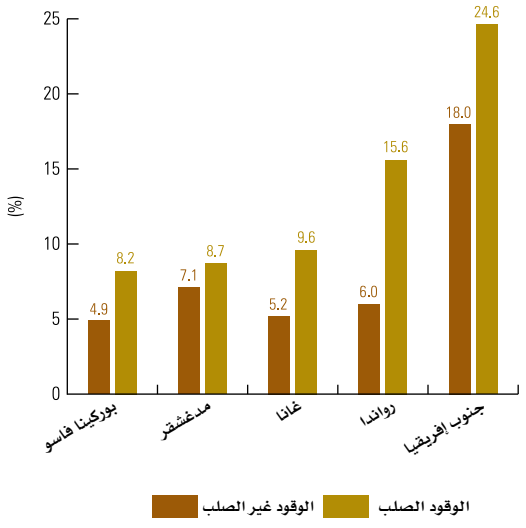
ونتيجة لذلك، فقد تم إيجاد حماية أكبر للمساحات الخضراء في المدينة، بالإضافة إلى التخلص من المخلفات بطريقة مناسبة، إلى جانب تحسين مستوى النظافة الصحية الشاملة لسكان المدينة. من جهة أخرى، فقد توسع نطاق نجاح هذه المبادرة من خلال قيام مدن أخرى في بوركينافاسو، بالإضافة إلى مدن أخرى في كل من مالي، وبينين، وغينيا بإعادة تنفيذ المبادرة بغية معالجة قضايا الفقر والمرافق الصحية، والطرق غير المستدامة لتوليد الدخل. كما تم منح مبادرة لواء أوغادوغو جائزة دبي الدولية لأفضل الأساليب المتبعة في مجال تحسين البيئة المعيشية من أجل « توفير فرص عمل منتظمة للنساء المعوزات في ظل تعزيز مظاهر النظافة».

المغلقة سبباً لحدوث 26.000 ألف حالة وفاة مبكرة وخسارة 773.000 ألف سنة من سني العمر الضائعة في المنطقة. كما تشير تقارير منظمة الصحة العالمية أيضاً إلى أن أسباب وقوع 54.000 وفاة مبكرة في المنطقة عام 2000 تعزى إلى عوامل تتعلق بالمياه، والصرف الصحي والنظافة، فضلاً عن تسببها في خسارة 2.045.000 سنة من سني ال

وتشير الدراسات إلى أن التكاليف النقدية للمشكلات الصحية المتعلقة بالبيئة يمكن أن تصل إلى عدة نسب مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت تكلفة الأضرار الناجمة عن بعض الانبعاثات في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي عام 2004 ما نسبته 0.5 بالمائة من إجمالي الدخل الإقليمي. [2] كما خلصت دراسة استقصائية أعدها البنك الدولي في كل من مومباي، وشنغهاي، ومانيلا، وبانكوك، وكراكوف، وسانت دييغو إلى أن الآثار الصحية الناجمة عن تلوث الهواء قد شكلت نحو ثلثي التكاليف الاجتماعية لهذه المدن في عام 1993. [3]

وهنالك العديد من البلدان النامية والتي تعمل على وضع الأطر التشريعية وأطر السياسات العامة لمعالجة مسألة تلوث الهواء على المستوى الوطني ومستوى المدينة. كما تقوم غالبية البلدان الآسيوية على سبيل المثال بالإلغاء التدريجي لاستخدام الوقود الذي يحتوي على مادة الرصاص، فضلاً عن وجود بعض المدن والتي بذلت جهوداً ملموسة لخفض مستويات ملوثات الهواء، كما في بانكوك، وبكين، وجاكارتا، ومانيلا، ونيودلهي، وسنغافورة. [4]

الشكل رقم 3.1.2: نسبة الأطفال المصابين بأمراض حادة في الجهاز التنفسي في المناطق الحضرية في بلدان إفريقية محددة، بحسب نوع الوقود المستخدم للطهي



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

تلوث الهواء في الأماكن المغلقة

تشير التقديرات إلى أن ظاهرة تلوث الهواء في الأماكن المغلقة تعد سبباً لحدوث ما بين 2.7 و 2.8 مليون حالة وفاة سنوياً. [5] كما تشير تحليلات برنامج الموئل إلى أن تلوث الهواء في الأماكن المغلقة يعد من أبرز مسببات أمراض الجهاز التنفسي بين النساء والأطفال في عشوائيات كل من آسيا وإفريقيا، حيث تعد هذه الشرائح الأكثر عرضة للتهوية السيئة في مناطق طهي الطعام. [6]

بيد أنه نادراً ما تتم مناقشة مسألة تلوث الهواء في المناطق المغلقة خارج ميادين الصحة العامة، ولربما يكون ذلك نظراً للعواقب الصحية غير المباشرة لها فضلاً عن صعوبة اقتفاء أثرها. ولذلك، فتبقى ظاهرة تلوث الهواء في المناطق المغلقة بمثابة القاتل الصامت والمهمل، حيث يعد الافتقار للوعي العالمي أحد العقبات الرئيسية للتطبيق الواسع للتدخلات القائمة والفاعلة. ويعد الوقود الصلب (الوقود الحيوي والفحم) والمستخدم لأغراض إعداد الطعام سبباً رئيسياً في ظاهرة تلوث الهواء في الأماكن المغلقة، وبخاصة في عشوائيات المناطق الحضرية. كما يؤدي الاحتراق غير الكامل للوقود الصلب إلى إصدار ملوثات مثل الجسيمات، وأول أكسيد الكربون، وثاني أكسيد الكبريت، وثاني أكسيد النيتروجين، وغيرها من

المركبات العضوية الموجودة في الغلاف الجوي، مما يؤدي إلى حدوث أمراض الجهاز التنفسي. كما ارتبط استخدام الوقود الصلب بأنواع من العدوى التنفسية لدى الأطفال كما أنه يعد سبباً رئيسياً لنسبة كبيرة من وفيات الأطفال الرضع في البلدان النامية، أما بالنسبة للوقود الحيوي، مثل روث الحيوانات، ومخلفات المحاصيل والأخشاب، فإنها تعمل على إنتاج أعلى المستويات من هذه الملوثات، مما يشكل الخطر الأكبر على صحة الجهاز التنفسي، وتليه أنواع أخرى من الوقود، كالفحم والحطب. من جهة أخرى، فتعد أنواع الوقود السائل، مثل الكيروسين والغاز السائل، مصادر مسببة لمعدلات أقل نسبياً من التلوثً، وذلك مع اعتبار الكهرباء أكثر مصادر الطاقة السليمة، حيث تتصدر قائمة ما يعرف باسم «سلم الطاقة». [7] كما يعمل احتراق الأخشاب، على سبيل المثال، على إحداث تلوث للهواء في الأماكن المغلقة يفوق التلوث الذي تحدثه مواقد الغاز بخمسين ضعفاً. [8] ولذلك، فلا بد من أن تكون السياسات الرامية إلى تعجيل عمليات تحويل الوقود الحيوي إلى أنواع الوقود السائل أو الكهرباء ذات أولوية في الدول النامية. بيد أنه ولسوء الحظ، فليس بإمكان الأسر الفقيرة في الدول النامية تحمل تكاليف عمليات التحويل هذه، بيد أن التكاليف المرتبطة بعمليات التحويل هذه سوف تعمل على خفض مستوى إنفاق الأسر الفقيرة على الوقود على الأمد الطويل، كما ستكون لها منافع صحية كبيرة إلى جانب أثرها في الحد من المخاطر البيئية.

يعد استخدام أنواع الوقود الصلب شائعاً في المدن الإفريقية بشكل خاص. أما في مدن بوركينافاسو، والكونغو، وغانا، وإثيوبيا، ورواندا، وجنوب إفريقيا، وزامبيا، فيعد انتشار التهابات الجهاز التنفسي الحادة

فتاة صغيرة تحمل طفلاً رضيعاً على ظهرها لدى بحثها بين القمامة عن فضلات معدنية لبيعها في منطقة كرو باي، فريتاون، سيراليون: حيث يتم استثناء نحو نصف المخلفات الصلبة في المدينة من عمليات الجمع

بين الأطفال ممن تقل أعمارهم عن خمس سنوات أعلى في الأسر التي تستخدم الوقود الصلب، كالروث، والخشب، والفحم، والحطب، وذلك لدى مقارنتها مع الأسر التي تستخدم مصادر أخرى للطاقة. [9] كما يعد انتشار التهابات الجهاز التنفسي الحادة بين الأطفال دون سن الخامسة في مدن بوركينافاسو، بما في ذلك في العاصمة واغادغو، أعلى بنحو الضعفين في الأسر التي تستخدم الوقود الصلب لأغراض إعداد الطعام بالمقارنة مع الأسر التي لا تستخدمه. كما يعد انتشار هذه الالتهابات في المناطق الحضرية في الكونغو أعلى بضعفين في الأسر التي تستخدم الروث لأغراض الطهي لدى مقارنتها مع الأسر التي تستخدم الخشب أو الفحم للغرض ذاته. كما تعرض الأسر الحضرية في إثيوبيا أكبر تفاوت في انتشار أمراض الجهاز التنفسي لدى الأطفال ممن تقل أعمارهم عن خمس سنوات بنسبة 30 بالمائة لدى استخدام الروث لأغراض الطهي مقابل 8.3 بالمائة لدى استخدام الفحم و 4.8 بالمائة لدى استخدام الكيروسين. [10]

عدم كفاية عمليات إدارة المخلفات

لقد باتت مسألة عدم كفاية عمليات إدارة المخلفات الصلبة تشكل خطراً على الصحة في العديد من المدن. كما أنه وعلى الرغم من الكمية الأقل للمخلفات الناجمة عن المدن ذات الدخل المنخفض بالمقارنة مع تلك الناجمة في المدن ذات الدخل المرتفع؛ إلا أن مسألة إدارة المخلفات قد باتت تشكل مثار قلق متزايد، وذلك في ظل عدم كفاية عمليات جمع المخلفات والتخلص منها وتأثيرها على النظم الإيكولوجية في المدن، الأمر الذي يساهم في تدهور البيئة الحضرية حيث يشكل خطراً على صحة سكان المناطق الحضرية.

كما تعاني مدن البلدان النامية بشكل أكبر من النتائج المترتبة على عدم كفاية عمليات جمع المخلفات الصلبة في المدن بالمقارنة مع مدن البلدان المتقدمة. فعلى سبيل المثال، وفي منطقة فريتاون، سيراليون، لا يتم جمع سوى 35 إلى 55 بالمائة من المخلفات الصلبة في المناطق الحضرية، في حين يتم إلقاء النفايات التي لا يتم جمعها بطريقة غير قانونية في الأماكن المفتوحة، والمسطحات المائية، وقنوات تصريف مياه العواصف، وقنوات الصرف الصحي، أو انه يتم ردمها، أو إحراقها أو رميها على امتداد الشوارع أو قارعات الطريق. [11] كما يتم جمع ثلث المخلفات الصلبة فقط في مدينة القاهرة، جمهورية مصر، حيث تقوم البلدية والقطاع الرسمي بمعالجتها. [12] أما في مدينة بنين، فتنتفع أقل من 50 بالمائة من الأسر الحضرية من عمليات جمع مخلفات المنازل والتي يتم تنفيذها من خلال نظام في القطاع العام أو الخاص. [13]

وبصورة عامة، تتكون النفايات الناجمة في بلدان العالم النامي في معظمها من المواد العضوية، مثل الرماد من الحطب والفحم، وكذلك من مخلفات الأغذية. أما في مدن مثل فريتاون، وكيغالي، وأكرا، فتتكون معظم المخلفات من المواد العضوية بنسبة 80 بالمائة، بالمقارنة مع 30 بالمائة أو أقل في مدن أخرى مثل بولونيا، وغوتبورغ، وميلان، ونيويورك. بيد أنه وعلى الرغم من شيوع عمليات إعادة تدوير وإعادة استخدام المخلفات الصلبة في مدن البلدان النامية؛ إلا أنه عادة ما يتم تنفيذها من خلال القطاع غير الرسمي وفي ظل ظروف محفوفة بالمخاطر. علاوة على ذلك، فلا تزال عمليات إعادة التدوير وإعادة استخدام المخلفات مقتصرة على القطاع غير الرسمي أو على القطاعات الخاصة في العديد من المدن، بيد أنه لم يتم اعتمادها جدياً باعتبارها سياسة وطنية في الكثير من البلدان.

كما يمكن أن يؤدي ضعف عمليات إدارة المخلفات الصلبة إلى نشوء مجموعة كاملة من الأمراض المرتبطة بالإفرازات وناقلات الأمراض. كما يمكن أن يؤدي سوء عمليات الصرف الصحي على سبيل المثال إلى انتشار مرض ويل، والذي ينتشر عن طريق مخلفات القوارض كما من خلال سوء عمليات الصرف الصحي خلال تنفيذ عمليات الإنشاء. كما

عمليات إعادة التدوير غير الرسمية في المدن الآسيوية

مكب النفايات في منطقة ستنغ مينتشي، في فنوم بنه، كمبوديا

تعتمد عمليات إعادة تدوير المخلفات في البلدان النامية بشكل كبير على العمليات غير الرسمية لتدوير المواد التي يقوم بها عمال النظافة أو مجمعو النفايات. كما تشير التقديرات الخاصة بمدن آسيا والمحيط الهادي إلى وجود ما نسبته 2 بالمائة من السكان ممن يكسبون رزقهم من خلال استخدام مواد المخلفات وذلك من خلال بيعها أو إعادة تدويرها أو من خلال استهلاكها كما هي. علاوة على ذلك، فيشكل عمال النظافة في بعض المدن مجتمعات محلية بأكملها، حيث يوجد نحو 15000 محتلاً للأراضي بوضع اليد ممن يكسبون رزقهم من خلال غربلة مكب النفايات "Smokey Mountin" في الفلبين. وبالمثل، فتشير التقديرات إلى وجود عدد يتراوح ما بين 20.000 و 30.000 ألف فرداً من عمال النظافة ممن يعتاشون من عمليات جمع المخلفات، فضلاً عن وجود ما بين 15000 و 2000 ألف فرد من مجمعي النفايات في جاكارتا. كما توجد بعض من هذه المجتمعات من عمال النظافة والتي تعد على درجة عالية من التنظيم حيث عملت على إنشاء جمعياتها التعاونية الخاصة بها.

كما كان لوجود هذه المجتمعات التي تعتاش من خلال جمع المخلفات أثر في إعداد مشاريع تشكل شبكة واسعة لتدوير المخلفات والتي تم تشكيلها دون أية مساعدة حكومية ودون تشكيل احتكارات تجارية. فعلى سبيل المثال، يعمل عمال النظافة في منطقة هانوي دون مقابل لدى السلطة البلدية في المدينة، حيث يقدمون منافع مادية للمجتمع من خلال تجنب التكاليف الإضافية (مثل مكبات النفايات، وتكاليف جمع ونقل النفايات، وتكاليف الطاقة، وتوليد فرص العمل، وحماية الصحة العامة) بالإضافة لتوفير منافع إيكولوجية تتمثل في حفظ الموارد وحماية البيئة. كما تتم الاستفادة من المواد المدورة من خلال «اقتصاد المخلفات» وتحويلها إلى الاقتصاد الإنتاجي من خلال وضع نظام للمشترين. كما تشير التقديرات إلى وجود نحو 1.500 أسرة تكسب قوتها من خلال بيع وشراء مواد النفايات، ونتيجة لذلك، فقد نشأت شبكة تجارية تتضمن زبائن من منطقة هانوي والمقاطعات المجاورة لها في فيتنام والذين يقومون بزيارة تجار المخلفات بالإضافة إلى تقديمهم لطلبات ما قبل الشراء للحصول على مواد مدورة معينة. كما تشكل النساء والأطفال غالبية العاملين في ميدان جمع المخلفات، ممن يعيشون في أكواخ مكتظة وذات تهوية سيئة، والتي عادة ما تنتشر على أطراف مناطق مكبات النفايات. علاوة على ذلك، فنادراً ما يمكن لهؤلاء الأفراد الحصول على مراحيض عامة أو خاصة، كما أنهم يعانون من سوء التغذية كما من مجموعة من الأمراض، بما في ذلك الإصابة بالديدان، والجرب، وعدوى الجهاز التنفسي، والآلام المعوية، والحمى، وأمراض أخرى غير محددة.

كما يوجد حال مماثل لذلك في منطقة أكواخ دارافي في مومباي، حيث تمت تسمية هذه المنطقة «أكبر مركز إعادة تدوير في الهند»، وحيث يكتظ أكثر من 700.000 ألف فرد على امتداد 175 هكتاراً، وتعد هذه المنطقة أكبر العشوائيات في آسيا. بيد أنه من الممكن أيضاً تعريف منطقة دارافي باعتبارها منطقة صناعية جيدة التنظيم تتكون من مجموعات مميزة من العاملين في ميدان إعادة تدوير المخلفات: بما في ذلك عمال النظافة، وجامعي النفايات، والأفراد المختصين بفرز النفايات، والعاملين في إعادة تدويرها. كما تتم عمليات غسل وإعادة تدوير النفايات داخل المكبات، وفي ظل ظروف غير صحية، وباستخدام أجهزة خضعت لعمليات إعادة التدوير في وقت سابق. من جهة أخرى، فيتم تنفيذ عمليات تقطيع البلاستيك وعمليات الصهر خارج منطقة الأحياء الفقيرة، مع عواقب وخيمة على صعيد الإصابة بالأمراض والتلوث.

كما يتحدى هذا الاقتصاد في منطقة دافاري الإحصاءات الرسمية، حيث أنه يمثل الاكتفاء الذاتي بالإضافة لخلوه من أشكال البيروقراطية الحكومية. كما أصبحت عمليات إعادة تدوير المخلفات صناعة بحد ذاتها، حيث أنها ساعدت في توفير فرص عمل لمئات من الأفراد العاملين في نحو 400 وحدة لإعادة التدوير. كما تشير التقديرات إلى وجود نحو 15.000 ألف مصنع في منطقة دافاري حيث يتم تحويل المواد المدورة إلى منتجات مثل ألعاب الأطفال والأواني. بيد أنه يتم تنفيذ هذه النشاطات دون اتخاذ أية تدابير وقائية صحية وبيئية، حيث يدفع هذا الاقتصاد ضريبته من خلال حدوث الوفيات البشرية، كما من خلال انتشار الأمراض والتلوث البيئي. علاوة على ذلك، فإن مستقبل اقتصاد النفايات لا يزال أمراً مشكوكاً به، وذلك في ظل وضع خطط لإعادة توطين السكان لتمهيد الطريق لتنفيذ خطة مومباي لإعادة الإعمار والتي تتضمن تكلفة بمليارات الدولارات والرامية إلى تحويل المنطقة لمركز تجاري من الدرجة الأولى بحلول عام 2015.

هل تنعكس البيئة الحضرية على الرفاه الحسي للأفراد؟

لقد بات هنالك اهتماماً متزايداً في ميدان الأبحاث المتعلقة بالصلة التي تربط ما بين كل من البيئة المنشأة، والموقع الجغرافي، والرفاه النفسي للأفراد في المدن. كما أشارت اللجنة المعنية بالمحددات الاجتماعية للصحة والتابعة لمنظمة الصحة العالمية إلى أن ظاهرة التحضر تعد بحد ذاتها من العوامل المحددة للصحة، فضلاً عن إشارتها إلى الموقع الحضري والذي يشكل عدسة تعمل على تضخيم أو تقليص حجم مجموعة من العوامل الاجتماعية المحددة للصحة العقلية للأفراد.

وعادة ما ترتبط المعدلات المتزايدة للتحضر بانخفاض معدلات العلاقات الاجتماعية، والعزلة الاجتماعية، وأشكال التوتر الأكبر والناجمة عن الحياة الحضرية، وتركز مظاهر الفقر (والعار الناجم عنها)، وانهيار الهياكل الأسرية، والاكتظاظ. كما يمكن لذلك بأكمله تفسير سبب تسجيل معدلات انتحار أعلى في المناطق الحضرية بالمقارنة مع تلك المسجلة في مناطق الأرياف في غالبية البلدان (باستثناء الهند، والصين، وسريلانكا). كما تشير الأبحاث أيضاً إلى أن العيش في بيئة أكثر تحضراً من شأنها العمل على رفع نسبة خطر الانتحار بين النساء وانخفاضها بين الرجال.

ظاهرة الفقر، والإسكان، والبيئة المعيشية

بالرغم من ارتفاع نسبة الاضطرابات النفسية الحاصلة في المناطق الحضرية والتي يمكن أن تعزى إلى الاحتمالية الأكبر لدى سكان المناطق الحضرية للحصول على الخدمات الصحية بالمقارنة مع سكان مناطق الأرياف، إلا أن الدراسات قد أشارت إلى ارتباط العديد من حالات الاضطرابات النفسية في المناطق الحضرية بسوء نوعية المساكن والبيئة المعيشية. كما أن الحالات المزمنة للتوتر والتي تعرض كلاً من الأفراد والأسر الفقيرة لمشاكل الصحة العقلية عادة ما تنجم عن مجموعة من العوامل والتي تتضمن الافتقار للموارد المالية، وارتفاع التكاليف المعيشية، وقسوة الظروف المعيشية، والإنهاك الجسدي الحاصل نتيجة الافتقار لوسائط النقل (لا سيما لدى السكن في مواقع بعيدة عن أماكن العمل). علاوة على ذلك، فإن مظاهر الاكتظاظ، والضوضاء، وتلوث الهواء، والفقر، والاعتماد على الاقتصاد النقدي، وارتفاع معدلات العنف وانخفاض مستويات الدعم الاجتماعي في المدن تعد عوامل يمكن أن تعمل أيضاً على إضعاف الأفراد وعمليات الدعم الاجتماعي على حد سواء، حيث يمكن أن تعمل الأخيرة بمثابة جدار عازل للحيلولة دون نشوء مشاكل الصحة العقلية.

وقد تم استخلاص مجموعة من البيانات من دراسة شمولية تضمنت عدة قطاعات في مقاطعات متنوعة على الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية في مدينة ساوباولو في البرازيل، حيث أشارت هذه البيانات إلى أنه حتى وبعد ضبط أبرز المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية، إلا أن منطقة السكن تعد ذات أثر على الصحة العقلية، حيث تم استخلاص هذه النتيجة من أدلة إحصائية. أما في مدينة داكا، فقد تم إجراء مقارنة بين الأحياء الفقرة وتلك غير الفقيرة على صعيد الحالة الذهنية للأفراد، حيث كشفت هذه المقارنة عن تدني مستوى الحياة التي يعيشها الأفراد وارتفاع « المشكلات السلوكية» بين الذكور من سكان الأحياء الفقيرة. علاوة على ذلك، فقد أشارت الدراسات الأخيرة إلى وجود صلة ما بين العيش في أحياء محرومة على الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية والمعدلات المرتفعة لحالات الاكتئاب، وارتفاع مستويات المشاكل في سلوكيات الأطفال بالمقارنة مع تلك المعدلات المسجلة في المناطق الأكثر ثراء. كما خلصت إحدى الدراسات التي تضمنت 59 حياً سكنياً في مدينة نيويورك في عام 2002 إلى تسجيل نسب أعلى من حالات الاكتئاب بنسب تتراوح ما بين 36 و 64 بالمائة في المناطق المتهالكة أو سيئة الصيانة، وذلك بالمقارنة مع ما تم تسجيله في الأحياء السكنية المخدومة بشكل أفضل. علاوة على ذلك، فمن الممكن تفسير هذا الأمر من خلال انتشار عوامل الإجهاد اليومي، كالتلوث الضوضائي، وقلة المساحات الخضراء، وانتشار مظاهر العنف والجريمة، والوصمة الاجتماعية المرتبطة بالأفراد من سكان هذه المناطق.

من جهة أخرى، فإن عدم توفر الأماكن العامة، والنوادي الرياضية وغيرها من مواقع النشاطات الترفيهية يمكن أن يسهم أيضاً في إصابة الشباب بالضجر والكسل،

> ترتبط معدلات التوتر المتزايدة بين سكان المدن بعوامل مثل الاكتظاظ، والضوضاء، وتلوث الهواء، وعدم كفاية المناطق الخضراء، وأماكن التجمع كالمتنزهات والحدائق العامة

حيث ترتبط هذه المظاهر بصورة مباشرة بتعاطي المواد المخدرة، وارتفاع معدلات الجريمة، والتي تسهم بدورها في الإصابة بالأمراض العقلية. كما تم إعداد دراسات متعددة في كل من أوروبا وأمريكا الشمالية، والتي اقترحت بأن نوعية المساكن – سواء كانت وحدات سكنية منفصلة تقطنها أسرة واحدة أو مساكن متعددة الطوابق تقطنها العديد من الأسر – تعد من ضمن العوامل التي تؤثر على الصحة الذهنية للأفراد، لا سيما بين الشرائح من ذوي الدخل المنخفض. وبصورة عامة، يمكن القول بأن سكان الشقق الطابقية يعانون أكثر من غيرهم من الاضطرابات النفسية ، وذلك بالرغم من الدور الهام للعوامل الثقافية في الحد من مستويات التوتر. بيد أن المباني الطابقية وذات الكثافة السكانية المرتفعة في كل من مصر والهند على سبيل المثال لا تعد ذات أثر كبير على مستويات الرفاه. أما بالنسبة للسكان من ذوي الدخل المنخفض؛ فيرتبط العيش في الشقق الطابقية بمظاهر العزلة الاجتماعية وعدم توفر المرافق التي من شانها المساعدة في تحقيق الرفاه. كما تعد النساء اللواتي يبقين في المنازل مع أطفالهن الفئة الأكثر تضرراً، حيث أشارت العديد من الدراسات إلى أن النساء من سكان الشقق الطابقية يعانين من درجات أكبر من الشعور بالوحدة فضلاً عن اعتبارهن أقل اتصالاً على الصعيد الاجتماعي مع جيرانهن بالمقارنة مع النساء من سكان الوحدات السكنية الأخرى، حيث يعزى ذلك بشكل جزئي إلى البعد عن مناطق التجمعات، كالحدائق، والملاعب، والشرفات، والمدرجات، والباحات. من جهة أخرى، فإن العيش في الضواحي بمعدلات أكبر، وتدني مستوى الحياة الاجتماعية، والمدة الزمنية الأطول للوصول إلى المواقع الأخرى تعد من العوامل المساهمة أيضاً في معدلات التوتر المتزايدة بين كل من النساء والرجال على حد سواء، وذلك بصرف النظر عن وجود المرافق الخارجية والمساكن المنفصلة في مناطق الضواحي والمناطق المتاخمة للمدن.

وتعد ظاهرة الاكتظاظ، أو عدم توفر الحيز المعيشي الكافي، بمثابة عامل رئيسي يساهم في نشوء الاضطرابات الذهنية. كما أعدت منظمة الصحة العالمية دراسة في عام 2007 تضمنت المخيمات المكتظة والتي يقطنها اللاجئون في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث خلصت هذه الدراسة إلى ارتفاع معدلات الاكتئاب والإحباط والتي أدت إلى زيادة مستويات الطلب على خدمات الرعاية الطبية العقلية وغيرها من الخدمات الطبية في المخيمات. أما بالنسبة للمخيمات الواقعة في قطاع غزة على سبيل المثال، فإنها تعد المناطق الأعلى من حيث الكثافة السكانية في جميع أنحاء العالم، حيث ينعكس ذلك من خلال اكتظاظ المدارس والمساكن. من جهة أخرى، فقد أدت عوامل الازدحام المكاني وانعدام الخصوصية إلى إيجاد المزيد من أشكال التوتر على صعيد العلاقات الاجتماعية وزيادة مخاطر الإصابة بالأمراض وانتقال العدوى بين سكان المخيم. علاوة على ذلك، فقد تأثر الوضع النفسي والعاطفي للعديد من الأسر من سكان المخيم بمظاهر الخوف من أحداث العنف والطرد من المخيم.

كما أن عوامل النوعية المتدنية للمساكن والبيئات المعيشية لا تنعكس فقط على سكانها، بل أنها تعد ذات عواقب أخرى، كارتفاع معدلات الجريمة، والانتحار، والعنف، والتي تنعكس بدورها على سكان المدينة كافة. وبذلك، فتتطلب آلية تعزيز الصحة الذهنية والعقلية للأفراد اتخاذ خطوات من جانب قطاعات وطبقات متعددة، بما في ذلك القطاعات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الاجتماعية، إلى جانب تنفيذ عمليات التخطيط الحضري بحيث تكون أكثر استجابة للمتطلبات النفسية للسكان. كما تمكنت مدينة نيويورك على سبيل المثال من الحفاظ على مستويات متدنية لحالات الانتحار خلال العقد الماضي بالمقارنة مع المعدلات التي تم تسجيلها في الولايات المتحدة بأكملها، حيث تم ذلك من خلال تنفيذ أساليب متكاملة وفاعلة للصحة العامة، فضلاً عن تطوير قاعدة معلومات واسعة للتدخلات في ميادين الخدمات، الأمر الذي ينطوي على أساليب متطورة في ميادين المراقبة والمتابعة، والاستجابة في حالات الطوارئ، وتوفير الخدمات الاجتماعية وخدمات الصحة العامة لمختلف الطبقات، وضبط عمليات استخدام السلاح، وإتباع القواعد المجتمعية لدى تنفيذ التدخلات في المجتمع.

أما في البلدان ذات الدخل المنخفض، حيث لا يتم توفير الخدمات اللازمة لرعاية الصحة الذهنية على نطاق واسع وعدم التمكن من تحمل تكاليفها؛ فلا بد لكل من الجهات التي تعمل على توفير الخدمات الطبية والمؤسسات الحكومية من أن تصبح أكثر إدراكاً للأسباب الكامنة وراء الأمراض النفسية، مثل سوء نوعية المساكن والاكتظاظ، وذلك لكي تتمكن من تصميم التدخلات بما يتناسب مع الاستجابة لهذه الأسباب.

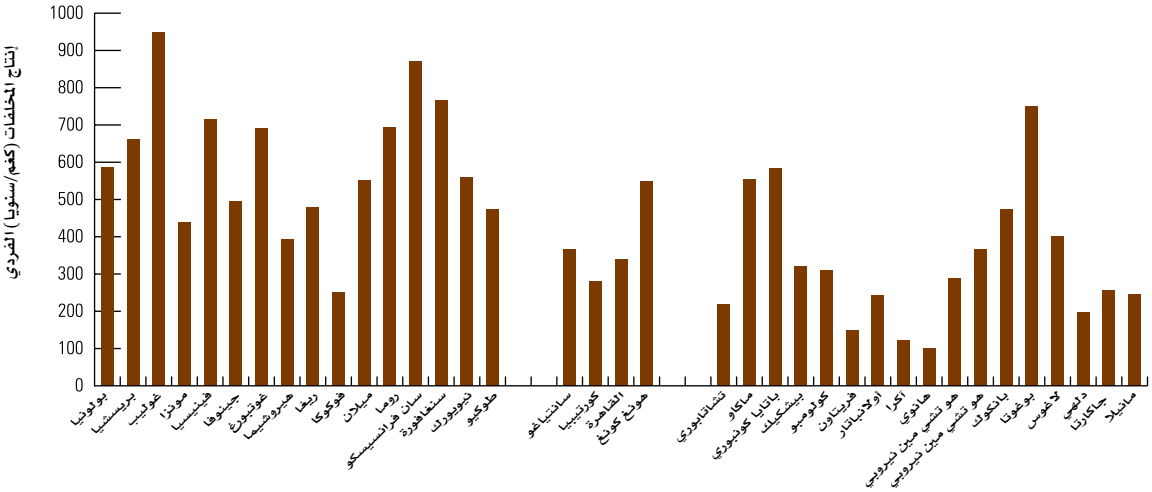
المراجع: منظمة الصحة العالمية، 2007، مركز التطوير الصحي التابع لمنظمة الصحة العالمية، 2007

يمكن أن تؤدي المخلفات الصلبة التي لم يتم التخلص منها بطريقة مناسبة إلى سداد مصارف مياه العواصف، مما يتسبب في حدوث الفيضانات، وخلق أكوام القمامة في المناطق المحيطة بها، وتوفير تربة خصبة للبعوض، والذباب، والقوارض. كما يمكن أن تؤدي هذه العوامل مجتمعة إلى الإصابة بالإسهال، والطفيليات، والأمراض. علاوة على ذلك، فيمكن أن تؤدي برك المياه الراكدة ومياه الفيضانات إلى زيادة الإصابة بالملاريا وغيرها من الأمراض المنقولة بواسطة البعوض، وتحديداً خلال موسم الأمطار، مما يعرض العمال والسكان المحليين للخطر. وعدة ما يتم إهمال المرافق العامة نظراً لعدم تنفيذ عمليات الصيانة، حيث تتحول هذه المرافق إلى مسرح لوقوع الحوادث وسوء إدارة المخلفات.

وفي ظل غياب العمليات المنتظمة لجمع المخلفات المنزلية الصلبة، فسوف تملأ المخلفات العضوية كلاً من الأماكن العامة، والأقنية، والممرات، والأراضي الفارغة، حيث تشكل أرضاً خصبةً للحشرات والآفات الناقلة للأمراض، فضلاً عن سدادها لقنوات التصريف الفائضة. كما تتضمن المشاكل الصحية المرتبطة بها انتشار الكوليرا، والإسهال، والزحار، لا سيما بين الأطفال. ففي بنين، فقد خلصت دراسة استقصائية حول المؤشرات الديمغرافية والصحية تم إعدادها عام 2000 إلى أن انتشار الإسهال بين الأطفال ممن تقل أعمارهم عن خمس سنوات قد بلغ 18.5 بالمائة في الأسر التي تعيش في المناطق الحضرية، حيث يتم إلقاء القمامة في المساحات المفتوحة، بالمقارنة مع ما نسبته 7 بالمائة لدى الأسر التي تعيش في المناطق حيث يتم جمع المخلفات. كما توجد هنالك صلة اخرى ما بين الافتقار لعمليات جمع المخلفات المنزلية وانتشار التهابات الجهاز التنفسي، حيث بلغت نسبة انتشار التهابات الجهاز التنفسي في بنين 17.1 بالمائة بين أطفال الأسر التي تعمل على إلقاء المخلفات داخل المجمعات السكنية، وذلك بالمقارنة مع 13.6 بالمائة بين أطفال الأسر التي تتمتع بعمليات جمع المخلفات بشكل منتظم. أما في إثيوبيا، فقد كان انتشار التهابات الجهاز التنفسي أعلى بست مرات بين أطفال الأسر التي تعيش في المناطق التي لا تتمتع بعمليات جمع المخلفات بالمقارنة مع أطفال الأسر التي تقطن في المناطق التي تتمتع بعمليات جمع النفايات. كما خلصت إحدى الدراسات التي تم إعدادها في كينيا عام 2003 إلى أن واحداً من كل أربعة أطفال ممن يعيشون في المناطق التي يتم بها إلقاء المخلفات في الساحات المفتوحة يعاني من الإسهال بالمقارنة مع أقل من واحد مقابل كل عشرة أطفال ممن يعيشون في مناطق تتمتع بعمليات منظمة لجمع المخلفات.

وإلى جانب الافتقار لعمليات جمع المخلفات الصلبة، فمن المسلم به هنا بأن عدم وجود عمليات الصرف الصحي، لا سيما في مناطق إمدادات المياه المحلية، يعمل على تكاثر البعوض والذباب، الأمر الذي قد يسبب إزعاجاً فضلاً عن إمكانية نشره للأمراض. كما تتدفق خطوط المياه بجانب قنوات تصريف مياه العواصف، والتي تتحول إلى مجار مفتوحة (ومع مرور الوقت، يمكن أن تنحرف خطوط المياه بشكل مباشر لكي تتحول إلى قنوات تصريف مياه الأمطار، وذلك بسبب النشاطات في الأحياء السكنية كما بسبب عمليات الربط غير القانونية).كما يمكن أن يؤدي سوء إدارة المياه المستخدمة إلى زيادة انتشار الملاريا بطرق شتى، حيث يمكن انتشار الأمراض المرتبطة بالبعوض، وتحديداً الملاريا وحمى الضنك، من خلال توسعة مناطق التكاثر في المياه المتراكمة في حفر التخلص من مواد البناء وفي الحفر التي يتم تشكيلها للتخلص من الرمل والحصى.من جهة أخرى، فيمكن أن يؤدي تلوث المياه المحلية جراء التخلص من الفضلات والمخلفات المنزلية في أماكن العمل إلى انتشار الأمراض المنقولة، ولا سيما الملاريا، وداء الخيطيات، والبلهارسيا في بعض الأحيان.

الشكل رقم 3.1.3 النصيب الفردي من معدلات إنتاج المخلفات (كغم / سنوياً) في مدن محدودة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملاحظة : تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة ، الأعوام 2000 – 2007

ملحوظات:

1 The disability adjusted figure, or DALY, is a summary indicator that combines the impact of illness, disability and mortality on a given population's health.
2 World Bank, 2004a.
3 Lvovsky, et al., 2000.
4 UNEP, 2007b.
5 Bruce, Rogelio & Albalak 2000.
6 UN-HABITAT 2006a
7 Climbing the energy ladder means not only using cleaner fuels, but using fuels that are less costly in the long run. The transition from costly and polluting fuels to cleaner, more efficient and cheaper fuels thus has long-term social and economic benefits.
8 Ibid.
9 UN-HABITAT Global Urban Observatory 2006, computed from Demographic and Health Surveys, various years.
10 Ibid.
11 Sood, 2004.
12 Palczynski, 2002.
13 UN-HABITAT UrbanInfo database, 2006 version

3.2

المدن وظاهرة تغير المناخ

شهدت درجة حرارة سطح الأرض ارتفاعاً بنحو 0.74 درجة مئوية منذ عام 1906. كما تعد النشاطات البشرية أحد العوامل التي أدت إلى ارتفاع درجة حرارة الأرض. من جهة أخرى، فقد ارتفع مستوى تركيز غاز ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي العالمي – أحد انبعاثات الغازات والتي تعد من أكثر الغازات المسؤولة بشكل مباشر عن أثر ظاهرة الاحتباس الحراري والاحترار العالمي– – بما نسبته 35 بالمائة منذ عام 1750، كما يمكن أن يعزى 70 بالمائة من هذا الارتفاع إلى عمليات احتراق واستهلاك الوقود الأحفوري من مختلف الأنواع – كالنفط، والغاز، والفحم. [1]

وخلال العقود القليلة الماضية، فقد كانت ظاهرة الاحترار العالمي سريعة بشكل قياسي وذلك بالمقارنة مع التغيرات في المناخ على مدى ألفي سنة. كما يشير الفريق الحكومي الدولي المعني بظاهرة تغير المناخ إلى أن معدل الزيادة في درجات الحرارة العالمية خلال الخمسين سنة الماضية قد كانت ضعفي المائة سنة الماضية. علاوة على ذلك، فتشير تقديرات الفريق إلى أن درجة حرارة الأرض سوف ترتفع ما بين 1.8 درجة و 4 درجات مئوية خلال القرن الحادي والعشرين، في حال لم يتم كبح المستويات الحالية لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري.[2] كما ستكون لظاهرة الاحترار العالمي تأثيرات خطيرة على هذه المعمورة، بما في ذلك زيادة مخاطر الفيضانات، وانخفاض إمدادات المياه، وانخفاض غلال المحاصيل الزراعية، لا سيما في إفريقيا، وزيادة في الأمراض المنقولة بواسطة الحشرات كالملاريا، وحمى الضنك، فضلاً عن تشريد مئات الملايين من الأفراد من المدن الساحلية والجزر الصغيرة، وحدوث تغييرات هامة في النظم الإيكولوجية البحرية.

كما يشكل ثاني أكسيد الكربون 77 بالمائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، حيث يعزى الجزء الأكبر من هذه النسبة إلى استهلاك الوقود الأحفوري (أكثر من 60 بالمائة)، في حين تعزى النسبة المتبقية من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري إلى عمليات إزالة الغابات وتحويل استخدامات الأراضي من الأراضي الطبيعية إلى الأراضي المزروعة أو المناطق المنشأة. أما على الصعيد العالمي، فتعد الزراعة العامل المسبب لما نسبته 13.5 بالمائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، والتي تكون غالبيتها من الميثان وأكسيد النيتروز (N2o) والناجمة عن التربة الزراعية والثروة الحيوانية والسماد. [3]

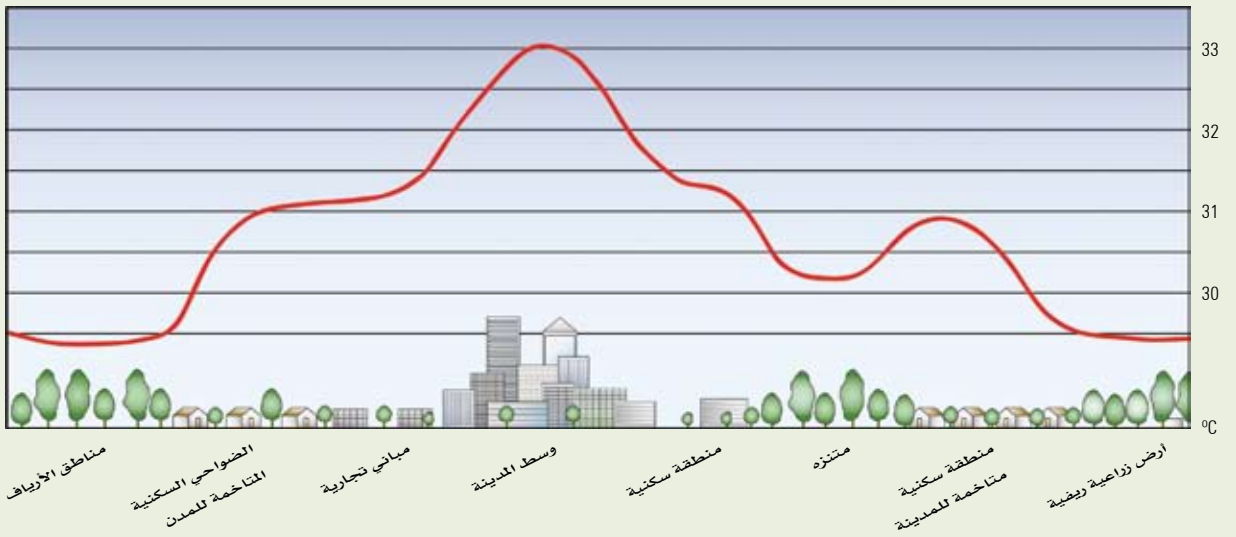
تشير التقديرات إلى احتمالية ارتفاع درجة حرارة الأرض ما بين 1.8 و 4 درجات مئوية خلال القرن الحادي والعشرين

أثر "المناطق الحارة"

يتأثر توزع درجات الحرارة في المناطق الحضرية في المدن المتضررة بالتوازن الإشعاعي في المدن. كما يتم استيعاب الإشعاع الشمسي على السطوح في المناطق الحضرية وتحويله إلى طاقة حرارية. كما تخزن الجدران، والسقوف، والسطوح للحرارة كما أنها تعمل على بث إشعاعات طويلة الأمواج نحو السماء، مما يتطلب وقتاً أطول للتبريد كما يتطلب وجود كلاً من الحدائق، والغابات والحقول. أما بالنسبة للمناطق ذات الغطاء النباتي الكثيف، فتكون أبرد بسبب تبخر المياه الموجودة في الأتربة والأوراق جراء حرارة الشمس، فضلاً عن الظل الموجود بسبب النباتات والذي يحافظ على برودة الأرض. كما ترتفع درجات الحرارة في المناطق الحضرية بالمقارنة مع مناطق الأرياف نظراً لحبس المسطحات الحضرية للحرارة بشكل أكبر من احتباسها في النباتات. كما تعرف هذه الظاهرة بأثر " المناطق الحارة".

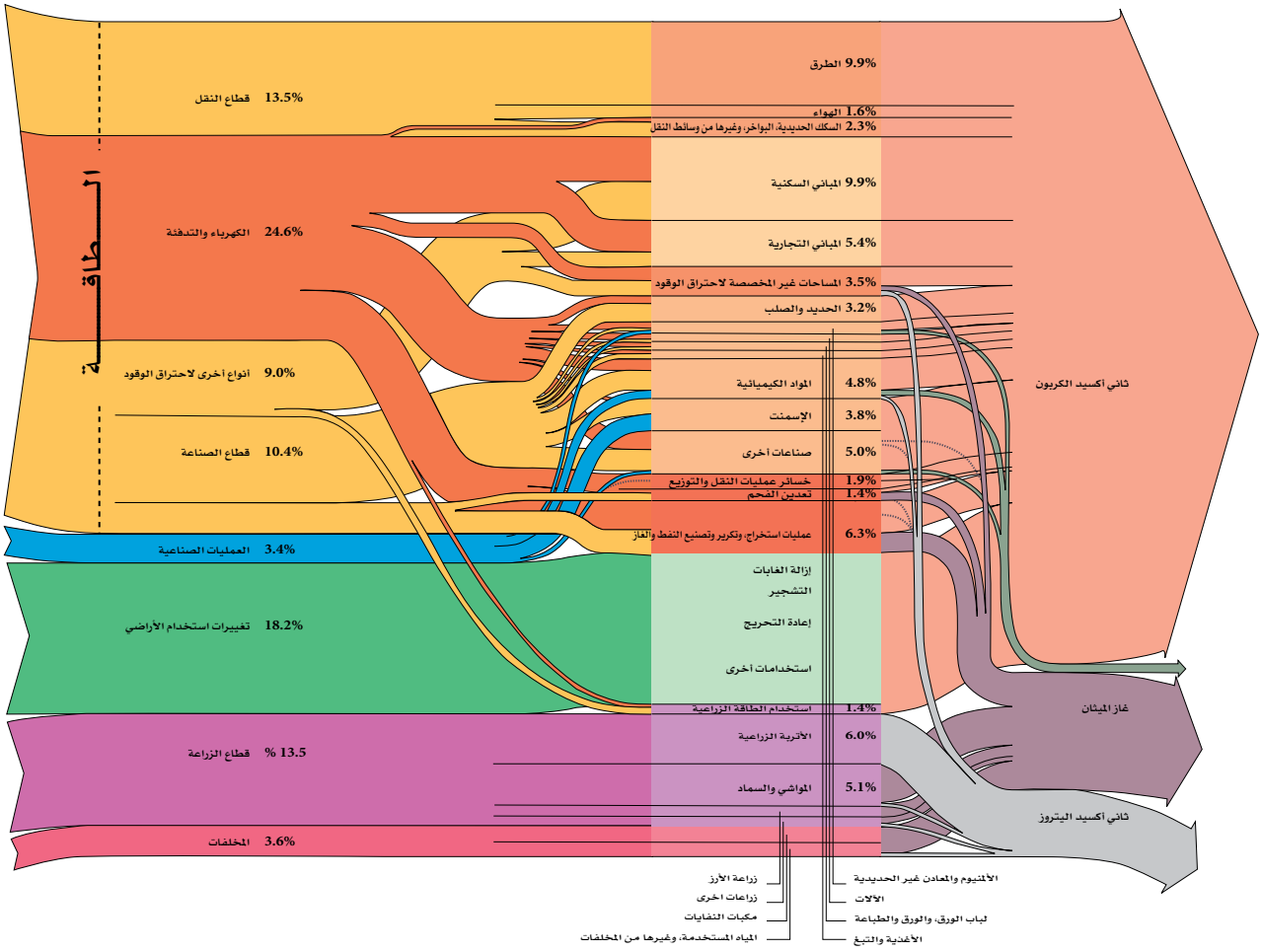
من جهة أخرى، فهنالك أثر مباشر لدرجات الحرارة المرتفعة في المناطق الحضرية على الطاقة المستهلكة في أجهزة التبريد مثل مكيفات الهواء. كما ترتفع ذروة الضغط الكهربائي ما بين 3 إلى 5 بالمائة مقابل كل ارتفاع بدرجة حرارة واحدة في المدن الكبيرة في الولايات المتحدة. كما يعد هذا الأمر هاماً نظراً لارتفاع متوسط درجة الحرارة في الصيف في المدن الأمريكية في فترات ما بعد الظهيرة من 1.1 درجة مئوية إلى 2.2 درجة مئوية خلال الأربعين عاماً الماضية. كما يمكن الافتراض هنا وجود ما نسبته 3 إلى 8 بالمائة من الطلب الحالي على الكهرباء في المناطق الحضرية والذي يتم استخدامه للتعويض عن أثر المناطق الحرارة فقط. كما يساهم الهواء الساخن الذي يتم إلغاؤه من خلال استخدام وحدات التكييف في ارتفاع درجات الحرارة في المناطق الحضرية. كما خلصت دراسة نموذجية في طوكيو إلى أن انبعاثات الحرارة المتبددة من خلال مكيفات الهواء تعد مسؤولة عن درجة مئوية واحدة من الاحترار في فترة الصيف. وبالمثل، فقد خلصت دراسة أخرى في هيوستن إلى أن مكيفات الهواء تعد عاملاً لارتفاع درجات الحرارة بما نسبته 0.5 درجة مئوية خلال النهار و 2.5 درجة مئوية في الليل.

صفوف مكيفات الهواء المعلقة على أحد المباني في مدينة طوكيو



المرجع: تقرير « نحو تحقيق البيئة المنشأة المتجددة»

الشكل رقم 3.2.1 رسم بياني لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري في العالم



المرجع: المعهد العالمي للموارد – أداة مؤشرات التحليل المناخي
/http://cait.wri.org

وبالرغم من أن المدن لا تعد المناطق الوحيدة المولدة لانبعاثات الاحتباس الحراري، إلا أنه مما لا شك به هنا استهلاك المناطق المأهولة للمزيد من الطاقة، وبالتالي إنتاج المزيد من الانبعاثات بالمقارنة مع ما تنتجه المناطق غير المطورة. كما تساهم الطاقة المستخدمة لأغراض تدفئة وإنارة المباني السكنية والتجارية في إنتاج نحو ربع انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على المستوى العالمي، في حين تساهم حركة النقل بما نسبته 13.5 بالمائة، والتي تعزى 10 بالمائة منها إلى النقل البري (أنظر الشكل رقم 3.2.1).

أما في دول الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر [4] ، والتي تتكون أساساً من الدول في أوروبا الغربية، فتشكل المباني مصدراً لنحو ثلث إجمالي انبعاثات ثاني أكسيد الكربون المرتبطة بالطاقة، كما ارتفعت معدلات انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في المتوسط خلال الأعوام 1980 و 1990 في المنطقة بنحو 1.7 بالمائة سنوياً. [5] أما في عام 2002، فقد نجمت غالبية الانبعاثات من المباني السكنية في المنطقة بنسبة 77 بالمائة، في حين نجمت النسبة المتبقية (23 بالمائة) من المباني غير السكنية أو التجارية، حيث تتركز الأخيرة في المدن. بيد أنه ونظراً لعدم توفر البيانات المفصلة، فلا تتضح هنا النسبة الإجمالية للانبعاثات الناجمة في المناطق الحضرية، بيد أنه ونظراً لوجود غالبية المباني وشبكات النقل في المدن، فتعد المناطق الحضرية مسؤولة على الأرجح عن نسبة كبيرة من هذه الانبعاثات. ولكن، وكما سيتضح في الفصول اللاحقة، فترتبط مستويات الانبعاثات على نحو أوثق بأنماط الاستهلاك ومستويات الدخل بالمقارنة مع ارتباطها بمستويات التحضر أو بحجم المناطق المأهولة.

وتشكل الطاقة المستخدمة لأغراض الكهرباء، والتدفئة، والنقل، والصناعة، والاستخدامات الأخرى مجتمعة أكثر من 60 بالمائة من انبعاثات الاحتباس الحراري في جميع أنحاء العالم. كما كان هنالك أثراً كبيراً للتغير في استخدامات الأراضي على مستويات انبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون، سواء كان هذا التغيير موجهاً نحو تطوير العملية الزراعية على نطاق واسع أو لإنشاء البنية التحتية. كما أن الآلات والمواد المستخدمة لتحويل الأراضي الخضراء – الأراضي التي لم يتم استخدامها مسبقاً – إلى مناطق منشأة أو زراعية تعد عوامل تساهم بالقدر ذاته تقريباً في انبعاثات الاحتباس الحراري كالمباني السكنية والتجارية، والتي تعد المصدر الأبرز لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري في العالم.

الانبعاثات على مستوى المدن

إن تحول ظاهرة تغير المناخ العالمي إلى مسألة رائدة في التنمية الدولية لا يعد أمراً من قبيل الصدفة، والتي نشأت على وجه التحديد في الوقت ذاته وفي المعدل ذاته تقريباً من تحول العالم إلى منطقة متحضرة. كما تعد المدن جهات فاعلة ورئيسية في انبعاثات الكربون وتغير المناخ وذلك نظراً لتركز غالبية النشاطات البشرية والاقتصادية في المناطق الحضرية. علاوة على ذلك، فتنتج المدن نسباً متفاوتة من معظم الناتج المحلي الإجمالي للدول، الأمر الذي عادة ما ينعكس في معدلات مرتفعة من استهلاك الطاقة لأغراض العمليات الصناعية على عكس المناطق غير الحضرية. كما تستهلك المناطق المنشأة في المدن كمية كبيرة من الطاقة في العالم، مما يساهم في ظاهرة الاحترار العالمي. من جهة أخرى، فتؤثر المناطق الحضرية أيضاً في أنماط استخدام الطاقة والأراضي في المناطق المحيطة بها كما في المناطق الأبعد والتي تؤثر على سبل العيش ونوعية حياة الأفراد ممن يعيشون خارج نطاق حدود المدن.[7] بيد أن هنالك عدداً متزايداً من المدن في الوقت ذاته والتي باتت مراكز للابتكار في مجال الطاقة البديلة، حيث باتت تعمل على تطوير الموارد التي يمكن من خلالها خفض اعتمادنا على الوقود الأحفوري وجعل مجتمعاتنا أكثر استدامة.

وبصورة عامة – ولكن ليس على الدوام – فكلما ارتفع النصيب الفردي من الناتج المحلي الإجمالي، كلما ارتفعت نسب انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون. كما يؤدي الارتفاع في مستوى الدخل إلى إحداث تغييرات في أنماط الحياة والتي تميل إلى زيادة معدلات الاستهلاك والاعتماد على الطاقة. أما بالنسبة للمدن في أمريكا الشمالية، وتحديداً تلك المدن التي تشهد توسعاً حيث يعتمد السكان بشكل كبير على استخدام المركبات الخاصة باعتبارها وسيلة النقل الرئيسية، فعادة ما تنتج مستويات استثنائية للغاية من الانبعاثات. أما في حالة الولايات المتحدة، فإن مظاهر الاعتماد الكبير على النقل بالمركبات والامتداد الحضري قد برزت بمثابة عوامل تساهم في المعدل المرتفع لهذه الدولة من الانبعاثات في المناطق الحضرية. فعلى سبيل المثال، تنتج مدينة سان دييغو في الولايات المتحدة معدلات أكبر من الانبعاثات على المستوى الفردي بالمقارنة مع طوكيو، حيث يعزى هذا الأمر بصورة جزئية إلى الاعتماد الأقل لسكان مدينة طوكيو على وسائط النقل الخاصة. من جهة أخرى، فيعد مستوى الانبعاثات في أوروبا أقل، وذلك على الرغم من أن الناتج المحلي الإجمالي للفرد يعد مماثلاً لذلك في أمريكا الشمالية. كما يمكن تفسير هذا الاختلاف من خلال تنفيذ السياسات غير الضارة بالبيئة، والتي تعمل على تعزيز استخدام مصادر الطاقة النظيفة، والاستهلاك الأدنى للكهرباء، فضلاً عن الاستخدام الأكثر شيوعاً لوسائط النقل العام في المدن الأوروبية.

وتعد مظاهر الزحف والتوسع العمراني، بالإضافة للاستخدام واسع النطاق لوسائط النقل بمثابة عوامل هامة ومساهمة في مستويات الانبعاثات في مدن أمريكا الشمالية. وخلال الفترة ما بين الأعوام 1970 إلى 1990؛ فقد ارتفعت المساحة الإجمالية لأكبر المناطق الحضرية والبالغ عددها 100 منطقة في الولايات المتحدة بنسبة 82 بالمائة. كما شكل عامل النمو السكاني نصف الزيادة في مساحة الأراضي فقط، مما يشير إلى أن هنالك العديد من المدن في جميع أنحاء البلاد حيث يعيش السكان بعيداً عن وسط المدينة فضلاً عن قضائهم وقتاً أطول في التنقل من منطقة إلى أخرى. كما خلصت إحدى الدراسات إلى ارتفاع متوسط عدد الأميال التي يقطعها سكان الولايات المتحدة بنحو 25 بالمائة خلال السنوات العشر الماضية، في حين ارتفعت نسبة الوقت الذي يقضيه الأمريكيون في التنقل بنحو 236 بالمائة. كما تبلغ قيمة الوقت والوقود الضائعة خلال حركة المرور الثقيلة قرابة 78 مليار دولار من الاقتصاد الأمريكي[8] .

كما يوجد هنالك بعد آخر متصل بانبعاثات الكربون والمناخ والناجم عن معدلات التفاوت في مستويات الدخل في المدينة. كما أنه عادة ما تستهلك الشرائح الغنية كمية أكبر من الطاقة بالمقارنة مع الشرائح الفقيرة كما أنها تعمل على إنتاج المزيد من المخلفات الصلبة (مصدر لغاز الميثان). بيد أنه ونظراً لعدم توفر قاعدة بيانات عالمية حول انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون على مستوى المدن، فمن الصعوبة بمكان الربط بين مستوى الثراء ومستوى الانبعاثات. علاوة على ذلك، فتتباين معدلات انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون بشكل كبير في المدن ذات الدخل المرتفع والتي تتوفر بها المزيد من المعلومات بهذا الصدد. بيد أنه ولدى تفسيرنا لاستخدام المدن لمصادر الطاقة والانبعاثات الناجمة عن الاحتباس الحراري، فلا يتوجب علينا الأخذ بعين الاعتبار لحجم اقتصاد الدولة فقط، والأنماط المتبعة بها في النقل والأنماط الاستهلاكية لدى الأسر، بل أن هنالك عوامل أخرى أيضاً، وهي:

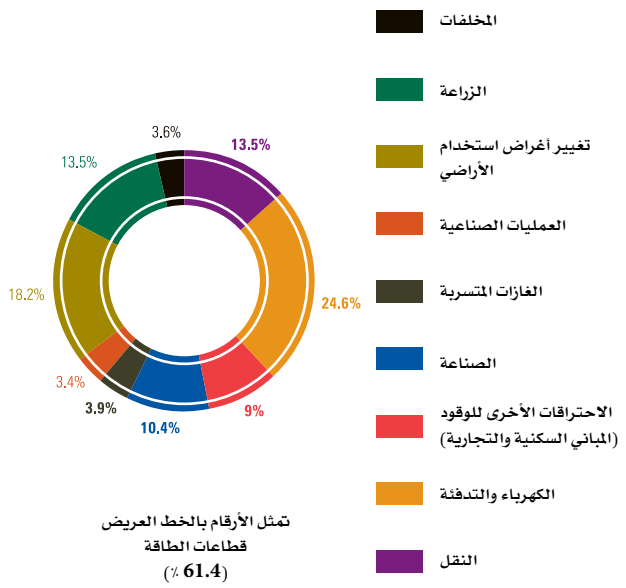
1) كثافة الكربون بحسب القطاع بالإضافة إلى مجموع كثافة الكربون في المدينة والتي يتم قياسها بأطنان غاز ثاني أكسيد الكربون لكل وحدة من الدولار الأمريكي، حيث يتم تحديدها من خلال أنواع الوقود وأنواع التكنولوجيا المستخدمة.

2) مجمل كثافة الطاقة وكثافتها بحسب القطاعات والتي يتم قياسها بحسب مدخلات الطاقة / مخرجات الاقتصاد، حيث يتم تحديدها من خلال أنواع الطاقة وأنواع التكنولوجيا المستخدمة.

ج) شكل وهيكل المدينة، سواء كانت مدمجة (كثيفة) أو متناثرة (الزحف العمراني)، وأنماط النقل المستخدمة بها.

د) الهياكل الإدارية للمدينة.

الشكل رقم 3.2.2: الانبعاثات العالمية لغازات الاحتباس الحراري ف يعام 2000، بحسب مصدر كل منها



المرجع: المعهد الدولي للمصادر
ملحوظة: جميع البيانات لعام 2000. كما تعتمد جميع الحسابات على القيم المعادلة لقيم انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون، وذلك باستخدام دراسة لاحتمالات الاحترار العالمي على مدى 100 عام

الانبعاثات على المستوى العالمي والمستوى الإقليمي

تتأتى ما نسبته 83 بالمائة من مجمل الانبعاثات العالمية للغازات الناجمة عن الاحتباس الحراري من 25 بلداً على المستوى العالمي، كما شكلت هذه البلدان عام 2000 موطناً لما نسبته 70 بالمائة من مجمل سكان العالم و 87 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي.[9] كما ساهمت كل من الولايات المتحدة، والصين، ودول الاتحاد الأوروبي، وروسيا، والهند مع بعضها البعض بنحو 61 بالمائة من مجمل الانبعاثات العالمية.

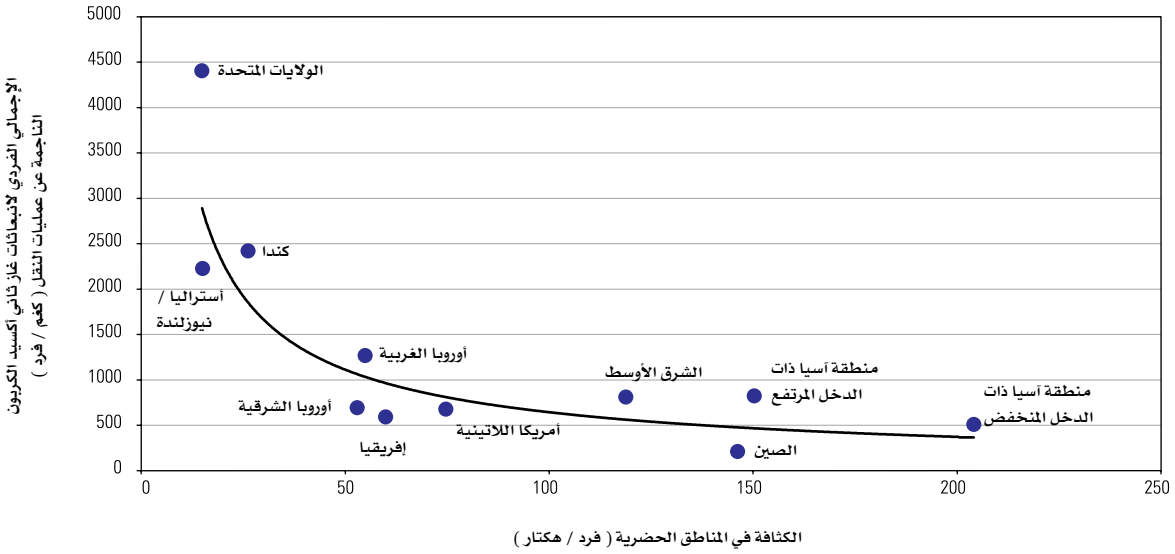
وعلى الرغم من المستويات المنخفضة لانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في مدن أمريكا اللاتينية، إلا أن هنالك بعض الدول في هذه المنطقة، مثل البرازيل، والتي تم تصنيفها ضمن عشرين دولة منتجة لأعلى مستويات انبعاثات الكربون على المستوى العالمي. كما كانت أمريكا اللاتينية مسؤولة عام 2000 عن 12 بالمائة من مجمل انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون العالمية، حيث نجمت نحو نصف هذه الانبعاثات من التغير الحاصل في عمليات استخدام الأراضي وعمليات إزالة الغابات. كما يعد مستوى انبعاثات الغازات الناجمة عن الاحتباس الحراري في البرازيل مرتفعاً نسبياً (337 مليون طناً فيً عام 2004)، الأمر الذي نجم بشكل كبير عن عمليات إزالة الغابات في منطقة حوض الأمازون. كما شكلت الانبعاثات الإقليمية من غاز الميثان من المصادر الاصطناعية (وتحديداً من تربية الماشية وإنتاج واستهلاك الوقود الأحفوري) ما نسبته 9.3 من المجموع العالمي. علاوة على ذلك، فتعد كل من البرازيل، وفنزويلا، والأرجنتين، وكولومبيا، والبيرو مسؤولة عن أكثر من 80 بالمائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي.[10] من جهة أخرى، فتتأتى هذه الانبعاثات أيضاً من المدن الكبيرة والعديد من المدن متوسطة الحجم في المنطقة، حيث تتولد بشكل رئيسي من حركة النقل وعمليات الإنتاج الصناعي.

وعلى نطاق عالمي، فهنالك علاقة واضحة ما بين الانبعاثات، ومستويات السكان والناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يعكس مدى أهمية العامل السكاني والنمو الاقتصادي وأثرهما على العوامل المحركة لمستويات الانبعاثات. وفي عام 2000 على سبيل المثال، فقد كان هنالك ما نسبته 8.7 بالمائة من سكان العالم ممن يقيمون في دول أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، حيث نجم عن هذه الكثافة السكانية انبعاثات لغاز ثاني أكسيد الكربون بنسبة 5.8 بالمائة، والتي كان لها المتوسط التالي من النصيب الفردي من الناتج المحلي الإجمالي: 637 دولار (الدول ذات الدخل المنخفض)، 1.799 دولار (الدول ذات الدخل المتوسط الأدنى)، 4.795 دولار (الدول ذات الدخل المتوسط الأعلى).وفي المقابل، كان النصيب الفردي من الناتج المحلي الإجمالي في أمريكا الشمالية 28.910 دولار و 5.2 بالمائة من النسبة العالمية للسكان، بيد أنها ساهمت بما نسبته 13.7 بالمائة من مستويات الانبعاثات العالمية في عام 2000، أي أكثر من ضعفي الانبعاثات في كل من أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي.

أما في الدول الصناعية الحديثة، فتمثل عوامل أثر النمو السكاني، وظاهرة التحضر، واستخدام المركبات، وزيادة استخدام الطاقة القوى المحركة للانبعاثات. كما تعد هذه العوامل ذات أهمية خاصة في دول مثل الصين والهند. أما في عام 2007، فقد تصدرت الصين قائمة الدول الأبرز في توليد انبعاثات الغازات الناجمة عن الاحتباس الحراري تليها الولايات المتحدة ، حيث تعزى هذه الزيادة بشكل أساسي إلى الاستهلاك المتزايد للفحم وزيادة العمليات الصناعية.[11] كما تعد الانبعاثات المولدة في الصين أكثر من تلك الموجودة في الهند، وذلك على الرغم من تشابه معدلات النمو الاقتصادي والأحجام السكانية في كل منهما. كما يطرح هذا الأمر أيضاً وجود علاقة أكبر ما بين الانبعاثات والأنماط الاستهلاكية بالمقارنة مع علاقتها بمستويات التحضر أو الناتج المحلي الإجمالي الفردي.

وتشير الأدلة إلى أن ظاهرة التغير المناخي قد تؤدي في نهاية المطاف إلى الإضرار بالأنظمة الاقتصادية الوطنية والحضرية في حال استمرت الاتجاهات الحالية.كما ستتشكل الخسائر الاقتصادية من تدني مستوى الإنتاج الزراعي وموجات الحر المتزايدة، والجفاف، والفيضانات، وفقدان التنوع البيولوجي، والأمراض، وتآكل التربة.علاوة على ذلك، فتشير

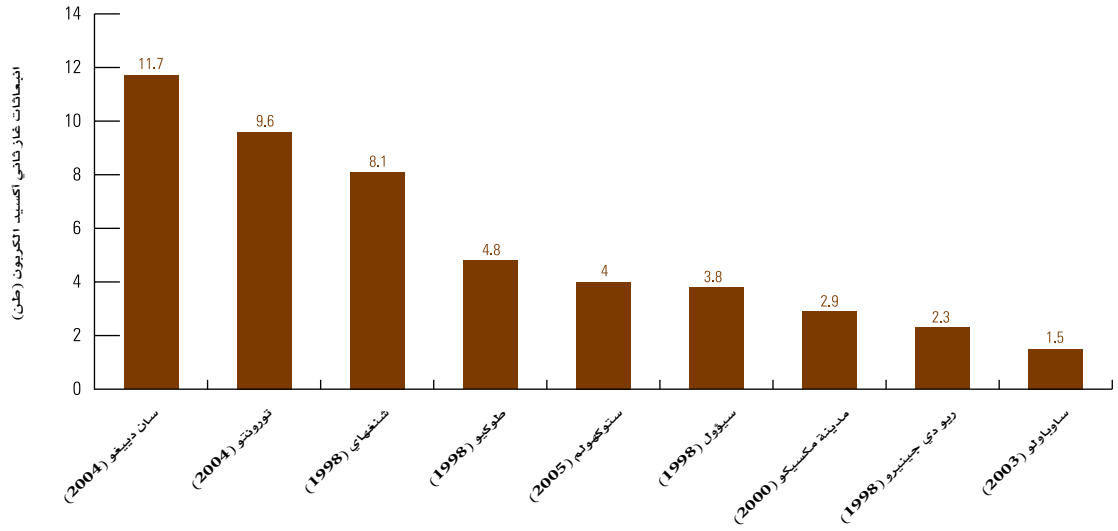
الشكل رقم 3.2.3 – الصلة ما بين الكثافة في المناطق الحضرية وانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون



المرجع: بتصرف كينوورثي،2003

بقايا الأشجار المحترقة في غابات الأمازون: حيث تساهم عمليات إزالة الغابات بشكل رئيسي في حدوث انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في العالم

الشكل رقم 3.2.4: النصيب الفردي من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في مدن محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر مختلفة، الأعوام 1998-2005

التقديرات إلى أن التغير المناخي المفاجئ وواسع النطاق يمكن أن يؤدي إلى خسائر تتراوح في المتوسط ما بين 5 إلى 10 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وذلك في ظل تحمل الدول الفقيرة لتكاليف تتجاوز ما نسبته 10 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي. كما وصف الاقتصادي السابق في البنك الدولي، السيد نيكولاس ستيرن، هذا السيناريو باعتباره " أكبر وأوسع فشل في الأسواق منذ الأزل". [12]

وقد خلص تقرير تم إعداده بتكليف من المملكة المتحدة [13] عام 2006 إلى أن مسألة معالجة ظاهرة التغير المناخي تعتبر إستراتيجية مواتية للنمو على الأمد الطويل، حيث أنها تقلل من مخاطر تعطيل الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية على نطاق واسع. بيد أن الجهود الرامية إلى التخفيف من آثار هذه الظاهرة لا ينبغي أن تعيق مستويات الإنتاجية في الحياة الحضرية أو خفض نوعيتها. كما يتمثل التحدي هنا في إيجاد سبل للحد من الانبعاثات ومستويات الضعف والتأثر في بيئة يسودها الإنصاف، والازدهار، والوئام.

استجابة المدن لظاهرة تغير المناخ

لقد تمكنت العديد من الدول والمدن من التحضر دون وضع عبء بيئي كبير على الموارد العالمية، حيث نجحت بالتالي في الحد من تغير المناخ. كما تمثل التحدي الذي واجهته المدن في تطبيق السياسات التي تشجع على خفض استهلاك الطاقة والانبعاثات والحد من تأثر سكان المناطق الحضرية. كما تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن قطاع النقل في المناطق الحضرية في العواصم يشكل مصدراً لثلث إجمالي انبعاثات غازات الاحتباس الحراري أو أكثر.كما أن الاحتياجات المتزايدة لمصادر الطاقة والتي تواجهها الدول في قطاع النقل، لا سيما في قطاع النقل الحضري في الدول النامية، تطرح تحدياً كبيراً على صعيد تأمين الطاقة والعوامل الخارجية البيئية المرتبطة بالانبعاثات. كما تساهم عوامل نمو المدن الثانوية والزحف العمراني في الضغط على شبكات النقل الحضري القائمة. علاوة على ذلك، فإن الارتفاع المعتدل في مستوى ملكية السيارات على الصعيد الفردي قد يؤدي إلى إيجاد مدة زمنية طويلة للتنقل، فضلاً عن إحداث تغييرات في استخدام الأراضي، والمزيد من تلوث الهواء الناجم عن وسائط النقل. من جهة أخرى، فإن التوجه نحو الاستخدام المتزايد للمركبات، بمختلف أشكالها، يؤدي إلى إيجاد فترات زمنية أطول للسفر والتنقل باستخدام وسائط النقل العام (الحافلات) – الأمر الذي يؤدي بدوره إلى الاستخدام المتزايد للمركبات وسيارات الأجرة وتدني مستوى السلامة في الحركة المرورية، إلى جانب ضعف الكفاءة الاقتصادية للاستخدام المتزايد للوقود، وتدهور نوعية الحياة الحضرية.

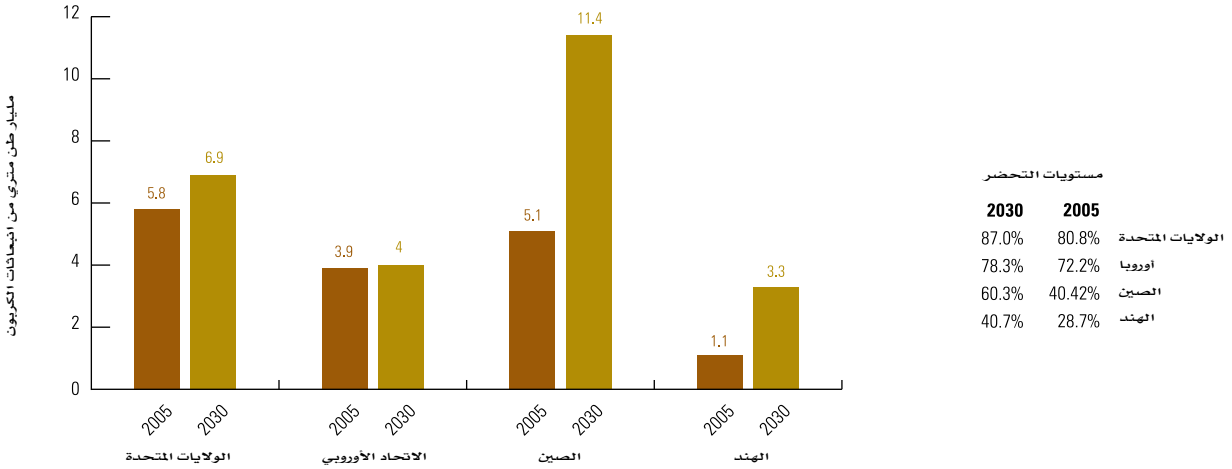
ولذلك، فيعد تعزيز تغيير التوجه نحو خيارات النقل العام من غير المركبات يعد عاملاً رئيسياً للحد من الانبعاثات الناجمة في المدينة. علاوة على ذلك، فإن خفض معدلات استهلاك الكهرباء والتحول إلى مصادر الطاقة الأنظف من شأنه أيضاً تحقيق الكثير على صعيد الحد من الانبعاثات. كما عملت عدة مدن على وضع سياسات وأساليب فاعلة في استخدام الطاقة، حيث أصبحت مدينة تورونتو عام 1989 على سبيل المثال أول مدينة تعتمد هدف الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، ومنذ اعتماد بروتوكول كيوتو عام 1997، فقد عملت عدة مدن أخرى على حشد الجهود لمعالجة ظاهرة الاحترار العالمي والحد من الانبعاثات، وذلك كما هو مبين أدناه [14]:

جدول رقم 3.2.1 انبعاثات غازات الاحتباس الحراري على المستوى الإقليمي

	عدد السكان (مليون نسمة)	الناتج المحلي الإجمالي (2000 دولار)	انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون (مليون طن)	استهلاك الكهرباء (ك واط/ للفرد)	انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون على المستوى الفردي
دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	1.154	26.792	12.794	8.044	11.08
أمريكا اللاتينية	432	1.443	850	1.601	1.97
العالم	6.268	33.391	24.983	2.429	3.99

المصدر: الوكالة الدولية للطاقة، 2005

البيان رقم 3.2.5 انبعاثات الكربون في كل من الولايات المتحدة، ودول الاتحاد الأوروبي، والصين، والهند، الأعوام 2005 و 2030



المرجع: تقرير انبعاثات الكربون، الوكالة الدولية للطاقة، 2007

مستوى التحضر: شعبة السكان في منظمة الأمم المتحدة، آفاق التحضر العالمي 2005

تركيب الألواح الشمسية في مدينة برشلونة، إسبانيا

- حققت مدينة كاليجاري في كندا وفورات كبيرة في الطاقة الكهربائية والحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري من خلال مشروع "إنفايرو سمارت ريتروفيت". كما تم تغيير غالبية مصابيح الإنارة في شوارع الأحياء السكنية إلى عدسات مسطحة أكثر كفاءة من ناحية الطاقة. كما تم خفض القوة الكهربائية لإنارة الشوارع من 200 واط إلى 100 واط في الطرق المحلية وفي الأحياء السكنية من 250 واط إلى 150 واط في الطرق التجارية.

- وفي 5 نوفمبر / تشرين الثاني عام 1999، اعتمد مجلس مدينة فيينا برنامج حماية مناخ المدينة باعتباره إطاراً لخطة التجارة الإيكولوجية في المدينة. كما تم طرح الخطة بغية مساعدة المؤسسات على العمل وتوليد الأرباح من خلال إتباع ممارسات ملائمة للبيئة والتي تعود بالنفع على كل من المشاريع والبيئة. كما تمثل هذه المبادرة شراكة ما بين إدارة المدينة، ومجموعات المساهمين والشركات الخاصة، والخبراء الاستشاريين في مجال الإدارة. علاوة على ذلك، فتعمل هذه المبادرة على تعزيز إستراتيجيات حماية البيئة، والكفاءة في استخدام الموارد، والتنمية المستدامة، وتبادل المعلومات، وتحقيق العلاقات الفاعلة ما بين إدارة المدينة والقطاع الخاص. كما توجد حتى يومنا هذا 527 مؤسسة مشاركة في هذه الخطة، والتي تعمل على تنفيذ ما يزيد عن 9 آلاف مشروع بيئي. من جهة أخرى، فقد تمكنت هذه المؤسسات من توليد وفورات بلغ مجموعها نحو 30 مليون يورو. كما شهدت المدينة خفضاً في معدلات المخلفات الصلبة، بنحو 109.300 طناً، والمخلفات الصلبة السامة، بنحو 1.325 طناً، وانبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون، بنحو 42.765 طناً. أما وفورات الطاقة فقد بلغت في مجملها 138.7 مليون كيلوواط /ساعة، و 1.325.000 مليون متراً مكعباً من مياه الشرب. كما يجري تنفيذ خطة التجارة الإيكولوجية في الوقت الحاضر في كل من شيناي في الهند، وفي أثينا، اليونان.

- تتبع مدينة جوهانسبرغ، جنوب إفريقيا، سياسة متكاملة للإدارة البيئية، والتي يتمثل هدفها في تحسين نوعية البيئة الحضرية. كما تتضمن تدابيرها التعديل التحديثي لمباني مجلس المدينة، وتوفير الطاقة في منشآت ضخ المياه، ومعالجة غاز الميثان.

- تناولت مدينة برشلونة الإسبانية مسألة الكفاءة في استخدام الطاقة من خلال حملة "بارناميل" ، والتي تهدف إلى تثبيت الألواح الشمسية لأغراض تسخين مياه المساكن في المدن. كما جعلت مدينة برشلونة عملية تركيب الألواح الشمسية أمراً إلزامياً منذ عام 2006 لكافة المباني الجديدة والمعدلة وذلك لكي يتم استخدامها في توريد 60 بالمائة على الأقل من الطاقة اللازمة لتسخين المياه.

- في عام 1997، بدأت بلدية قوانغشتو في جنوب الصين بخطة عمل خمسية تهدف إلى تحسين البيئة المعيشية بغية الحفاظ على جاذبية المنطقة سواء كمكان للعيش أو للقيام بالأعمال التجارية. كما طرحت الخطة الاستراتيجية الحضرية للبلدية إطار عمل شمولي لعملية التنفيذ والتي نجم عنها تحقيق تحسينات كبيرة في عمليات إدارة الحركة المرورية، وتشجير المناطق الحضرية، وعمليات الصرف الصحي، ومكافحة التلوث، والمحافظة على الموارد الطبيعية والتراث الثقافي. علاوة على ذلك، فقد

تم تكرار تنفيذ خطة العمل في مدن أخرى في الصين، كما في مدن هانغزو، ونانجينغ، وجينان، وشيامن، وتشانجشا، وتشينغدو.

- وفي المملكة المتحدة، فقد تم من خلال شراكة (ليستر للبيئة) إعداد إستراتيجية للتغير المناخي للمدينة بغية تحفيز النقاش العام حول هذه الظاهرة، وزيادة الوعي والشروع في وضع خطة عمل للحد من آثار وتأثيرات هذه الظاهرة. كما تستند إستراتيجية التغير المناخي إلى إستراتيجية ليستر للطاقة، كما تتضمن نهجاً متكاملاً للتخفيف من آثار تغير المناخ في جميع أنحاء المدينة. علاوة على ذلك، فتتضمن أهدافها ما يلي: تقييم مساهمات المدينة في تغير المناخ، والتنبؤ بالتغييرات الممكن حدوثها في الثمانين سنة المقبلة، واستعراض التقدم المحرز بشأن الأهداف الواردة في إستراتيجية ليستر للطاقة لعام 1994، وتحديد كيفية الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وتوفير إطار لبرنامج العمل، وإنشاء إطار لعمليات الرصد بغية تقييم التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المنشودة.

- وفي الولايات المتحدة، فقد عملت أكثر من 710 مدينة على حشد الجهود اللازمة لتنفيذ خطط محلية بغية تحقيق هدف بروتوكول كيوتو (أي بتحقيق خفض في الانبعاثات بنسبة 7 بالمائة مما كانت عليه عام 1990 بحلول عام 2012) وذلك من خلال تنفيذ عدة إجراءات تتضمن سياسات استخدام الأراضي لمكافحة الزحف العمراني ووصولاً إلى مشاريع التشجير في المناطق الحضرية.كما تعمل المدن الامريكية على إنشاء شراكات مع المؤسسات التجارية بغية تحقيق أهدافها البيئية. كما توجد أكثر من 50 شركة خاصة مشاركة في برنامج (كلايميت وايز) ، والذي تعمل المدن من خلاله على تقديم خدمات التقييم المجاني للشركات فيما يتعلق بالطاقة التي تستخدمها، والمياه، والمخلفات الصلبة، والنقل، وعمليات إعادة التدوير، ومن ثم توفر لها الإرشادات حول كيفية استخدام الطاقة بكفاءة أكبر. من جهة أخرى، فتوفر مدينة شيكاغو أيضاً التمويل اللازم لإنشاء الحدائق العلوية في المساكن والتي تساعد في تحسين نوعية الهواء، وحفظ الطاقة، والحد من صرف مياه الأمطار. علاوة على ذلك، فقد بدأت مدينة سياتل في الآونة الأخيرة ببرنامج تعمل الشركات من خلاله على تقييم معدلات الانبعاثات والحد منها، فضلاً عن تشجيعها لموظفيها، وعملائها، والجهات الموردة لها لأن تحذو حذوها. كما تم تشجيع المدن المشاركة للعمل مع الحكومات المحلية التابعة للوكالة الدولية للبيئة ضمن برنامج استدامة المدن لحماية المناخ وذلك بغية مساعدتها في متابعة التقدم المحرز. كما تم إنشاء مظلة أطلق عليها اسم اتفاقية حكام العالم والحكومات المحلية لحماية المناخ، حيث تم إطلاقها رسمياً خلال مؤتمر الأمم المتحدة حول ظاهرة تغير المناخ والذي عقد في بالي، إندونيسيا، في ديسمبر/ كانون أول عام 2007، حيث تهدف هذه الاتفاقية إلى دعم جميع الجهود المذكورة آنفاً.

الجدول رقم 3.2.2: إستراتيجيات التكيف

القطاع	خيار/ إستراتيجية التكيف	السياسة العامة
إمدادات المياه / مخاطر المياه	تقنيات تخزين وحفظ المياه، حوافز حفظ المياه، إعادة استخدام المياه، إعادة تدوير المياه، زيادة كفاءة استخدام المياه، التوعية العامة، خريطة مخاطر الفيضانات، المشاركة العامة، برامج التكيف والتخفيف من آثار الفيضانات، زيادة الاستثمار في شبكات إمدادات المياه، الاستخدام المحكم للمياه الجوفية في المناطق الحضرية ومناطق الأرياف.	السياسات المائية الحضرية والإدارة المتكاملة للموارد المائية، إدارة المخاطر المتعلقة بالمياه، إدراج ظاهرة تغير المناخ في السياسة العامة، سياسة مراقبة عمليات استخراج المياه الجوفية.
البنية التحتية / المستوطنات (بما في ذلك المدن في المناطق الساحلية)	تنظيف نظام الصرف الصحي واستبدال شبكة المجاري الرئيسية، وتشجيع عمليات ترشيح المياه وزيادة عمليات تخزينها، إعادة تصميم الهياكل، ونقلها، إنشاء الجدران المائية وحواجز العواصف، وتعزيز التلال الرملية، وحيازة الأراضي وتشكيل الأراضي الرطبة وإنشاء منطقة عازلة لمكافحة ارتفاع مستويات سطح البحر والفيضانات، حماية الحواجز البيئية القائمة، الحفاظ على المساحات الدفاعية حول كل مبنى / حي سكني.	تصميم المعايير والقوانين، والأنظمة، وإدماج اعتبارات تغير المناخ ضمن عمليات التصميم، سياسات استخدام الأراضي، توفير الحوافز المالية، التوعية العامة فيما يتعلق بمخاطر العيش في المناطق المعرضة للمخاطر.
الصحة البشرية	خطط العمل في مجال الصحة العامة المتعلقة بظاهرة الحر، الخدمات الطبية في الحالات الطارئة، الوصول إلى "مراكز التبريد" في الأماكن العامة، تحسين عمليات مراقبة وضبط الأمراض الحساسة للمناخ، الحصول على المياه المأمونة ومرافق الصرف الصحي المحسنة، تحقيق تنسيق حكومي أفضل والتنسيق عبر الحدود.	سياسات الصحة العامة والتي تتضمن اعترافاً بمخاطر المناخ، تعزيز الخدمات الصحية، التعاون الحكومي، والإقليمي والدولي، زيادة الاستثمار في الخدمات الصحية.
النقل الحضري	نظام نقل صديق للبيئة، المركبات ذات الاستخدام الكفء للطاقة، تجميع السيارات، نظام فاعل للنقل العام، معايير تصميم جديدة ومخططات جديدة للطرق، والسكك الحديدية، وما إلى ذلك في المناطق الحضرية، واستبدال الوقود لمواجهة ظاهرة الاحترار.	إدماج اعتبارات تغير المناخ ضمن سياسة النقل الحضري، والاستثمار في عمليات البحث والتطوير، وتوفير حوافز لميدان صناعة السيارات بالاعتماد على الاستخدام الفاعل للطاقة.
الطاقة	تعزيز النفقات العامة وخطوط النقل والتوزيع، ووضع الكابلات الأرضية للمرافق العامة، وتعزيز كفاءة استخدام الطاقة، والتركيز على الموارد المتجددة.	سياسات الطاقة المستدامة في المناطق الحضرية، اللوائح التنظيمية، الحوافز المالية والمادية لتشجيع استخدام الطاقة الخضراء والبناء، وإدراج ظاهرة تغير المناخ لدى وضع معايير وقوانين التصميم.

المرجع: Mirza.2007

الحد من مستويات الفقر كإحدى إستراتيجيات التكيف

يعد تقرير ستيرن حول الآثار الاقتصادية الناجمة عن ظاهرة تغيير المناخ لعام **2006**، والذي تم إعداده بتكليف من حكومة المملكة المتحدة، أمراً غير اعتيادي ضمن المناقشات حول ظاهرة التغير المناخي، وذلك نظراً لاعترافه الصريح بأن التكيف مع هذه الظاهرة في البلدان ذات الدخل المتوسط أو المنخفض من شأنه العمل على الحد من مستويات تأثر فقراء الحضر. كما أنه ولو تمكنت المدن والبلدان خلال العقود الخمسة الماضية من تحقيق نجاح أكبر في الحد من مستويات الفقر، وترقية العشوائيات، وإنشاء البنية الأساسية وتوفير الخدمات للمستوطنات ذات الدخل المنخفض، فسوف تكون تكاليف عمليات التكيف أقل بكثير.من جهة أخرى، فإن أوجه القصور في البنية الأساسية، والمساكن والخدمات في مناطق العشوائيات والمستوطنات غير الرسمية يشير إلى أن تكاليف عمليات التكيف لن تقتصر فقط على إنشاء البنية الأساسية اللازمة فحسب، بل أنها ستتضمن أيضاً تحسين مستوى ديمومة المساكن وتوسعة نطاق عمليات توفير الخدمات العامة. علاوة على ذلك، فيشير التقرير إلى مجالات العمل الرئيسية والتي من شأنها المساعدة في خفض مستويات التأثر بظاهرة التغير المناخي: من خلال تحسين مستويات الأمن الغذائي، وتجاوز الأسباب الهيكلية للمجاعات، وإنشاء أنظمة تعليمية وصحية متينة، وإعداد عمليات أفضل للتخطيط الحضري والتي تتضمن توفير الخدمات والبنية الأساسية للفئات الأكثر ضعفاً، والمساواة بين الجنسين.

المرجع: *Satterthwaite et al., 2007*

مدنية نانجينغ، الصين

ملحوظات:

1 Intergovernmental Panel on Climate Change, 2007.
2 UNEP, 2007b.
3 Data drawn from the World Resources Institute's Climate Analysis Indicators Tool, online database version 3.0.
4 Eu-15 comprise the following 15 European countries: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxemburg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, and the U.K.
5 Constantinos et al., 2007.
6 Petersdorff, et al., 2004.
7 Hardoy, Mitlin & Satterthwaite, 2004.
8 Knaap, 2008.
9 Baumert, Herzog & Pershing, 2005.
10 UNEP Regional Office for Latin America and the Caribbean and SEMARNET (Secretaria de Medio Ambiente y Recursis Naturales), 2006.
11 Netherlands Environmental Assessment Agency, 2007.
12 Stern, 2006.
13 Stern, 2006.
14 City examples from UN-HABITAT Best Practices database, www.bestpractices.org and other sources.

3.3

المدن المعرضة لخطر ارتفاع مستوى سطح البحر

العشوائيات المنشأة على ضفاف نهر بوريغانغا، مدينة داكا، بنغلادش: حيث تعد المدن التي تقع في مناطق دلتا الأنهار معرضة للخطر جراء الفيضانات أكثر من غيرها.

لقد شهدت مستويات سطح البحار ارتفاعاً خلال القرن العشرين بنحو 17 سنتيمتراً، كما تشير التقديرات العالمية إلى توقع ارتفاع مستويات سطح البحر خلال الأعوام 1990 و 2080 بما يتراوح ما بين 22 سنتيمتراً إلى 34 سنتيمتراً.[1] كما كانت المحيطات تستوعب ما نسبته 80 بالمائة من ارتفاع درجات الحرارة، الأمر الذي يعزى إلى ظاهرة الاحترار العالمي، بيد أن هذه المحيطات قد باتت تتوسع نظراً لذوبان الصفائح الجليدية في كل من القطبين الشمالي والجنوبي. كما أدت هذه الأحداث إلى ارتفاع في مستويات البحار وزيادة الفيضانات في المدن الساحلية.

ويمكن أن يؤدي الارتفاع المتوقع في مستوى سطح البحر إلى حدوث فيضانات كارثية في المدن الساحلية، حيث تقع ثلاثة عشر مدينة من كبرى مدن العالم والبالغ عددها 20 مدينة على طول خطوط السواحل. كما تعد المدن الساحلية التي تعمل بمثابة موانئ أحد العناصر الحيوية للاقتصاد

العالمي. وفي الواقع، فقد حظيت مدن الموانئ بأهمية متزايدة في ميدان التجارة العالمية، لا سيما في البلدان النامية، وذلك في ظل نمو حجم التجارة البحرية إلى أكثر من الضعف خلال السنوات الثلاثين الماضية. وبذلك، فلم يقتصر نمو مدن الموانئ على الصعيد السكاني، بل على صعيد قيمة الأصول أيضاً. [2]

وقد خلصت دراسة حديثة تم إعدادها مؤخراً من خلال منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية [3] إلى أن سكان كل من مدن مومباي، وغوانغزو، وشنغهاي، وميامي، وهو تشي مين، وكلكوتا، ونيويورك، وأوساكا – كوبي، والإسكندرية، ونيوأورليانز سوف يكونون أكثر عرضة لموجات الفيضانات في حال ارتفاع مستوى سطح البحر.كما ستتضمن قائمة السكان الأكثر عرضة لهذه الأخطار بحلول عام 2070 سكان المناطق الحضرية في مدن دلتا الأنهار، والتي تشهد بالفعل خطر الفيضانات، مثل مدن دكا، وكلكوتا، ورانغوون، وهاي فونغ.

من ناحية أخرى، فقد خلصت الدراسة ذاتها إلى أن قيمة الأصول الاقتصادية التي يمكن خسارتها في حال حدوث فيضانات عارمة قد تصل إلى 3 مليارات دولار (بحسب سعر صرف الدولار عام 2005) ، حيث تتضمن هذه الأصول كلاً من المباني والبنية التحتية.علاوة على ذلك، فإن مدن الموانئ التي تعد أصولها اكثر عرضة لارتفاع مستوى سطح البحر تقع بصورة رئيسية في ثلاثة بلدان، ألا وهي؛ الولايات المتحدة، واليابان، وهولندا،وذلك في كل من مدن نيويورك، وطوكيو، وأمستردام. كما ستتسع قائمة المدن البحرية المعرضة للمخاطر بحيث تتضمن تلك الموجودة في كل من بنغلادش، والصين، وتايلاند، وفيتنام والهند بحلول عام 2070 .وبذلك، فإن أي ارتفاع في مستوى سطح البحر سيكون بمثابة كارثة محتملة بالنسبة لملايين سكان المناطق الحضرية كما بالنسبة للاقتصاد العالمي. من جهة أخرى، ونظراً إلى التركز الكبير للأفراد والأصول في المدن البحرية، فإن العواقب لن تقتصر على الصعيد المحلي فحسب؛ بل ستكون هنالك عواقب أخرى على الصعيد العالمي، وذلك في حال الإخفاق في إعداد إستراتيجيات فاعلة للتكيف.

المدن وسكان المناطق الحضرية المعرضين للخطر

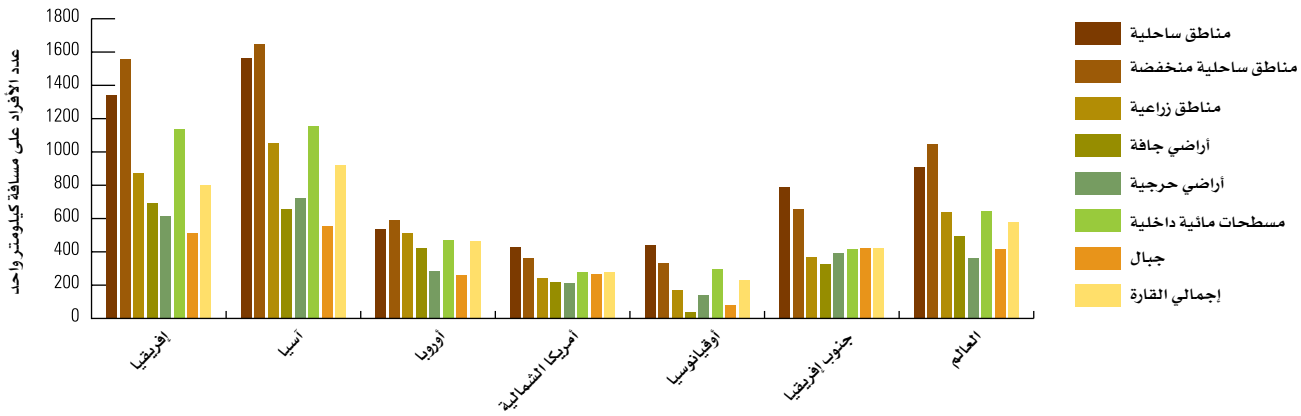
تشكل المناطق الساحلية ذات الارتفاع المنخفض – أي المناطق الواقعة على طول خطوط السواحل والتي يقل ارتفاعها عن 10 أمتار فوق سطح البحر – ما نسبته 2 بالمائة من مساحة اليابسة في العالم بيد أنها تحتضن 10 بالمائة من مجمل سكان المعمورة وما نسبته 13 بالمائة من سكان المناطق الحضرية.[4] كما يعيش ما نسبته 17 بالمائة من مجمل سكان المناطق الحضرية في آسيا في المناطق الساحلية المنخفضة، في حين يعيش ما يزيد على ثلث سكان المناطق الحضرية في منطقة جنوب شرق آسيا في هذه المناطق. أما في شمال إفريقيا، فيعيش 18 بالمائة من مجمل سكان المناطق الحضرية في المناطق الساحلية المنخفضة، في حين يعيش 9 بالمائة من سكان الحضر في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى في تلك المناطق.كما يعيش أكثر من 20 بالمائة من مجمل سكان المناطق الحضرية في الدول الجزرية في أوقيانوسيا في تلك المناطق.

كما تعد المدن الساحلية المناطق الإفريقية الحضرية الأكثر تطوراً حتى الآن، كما يمكن القول هنا وبشكل ضمني بأن معدلات تركيز المرافق السكنية، والصناعية، والتجارية، والزراعية، والتعليمية، والعسكرية تعد مرتفعة في المناطق الساحلية. من جهة أخرى، فيعد نحو 60 بالمائة من إجمالي سكان إفريقيا ممن يعيشون في المناطق الساحلية المنخفضة من سكان الحضر، أي ما يعادل 11.5 بالمائة من إجمالي سكان المناطق الحضرية في المنطقة. من جهة أخرى، فتتضمن أبرز المدن الساحلية الإفريقية التي قد تتأثر بشدة جراء ارتفاع مستويات البحار كلاً من أبيدجان، وآكرا، والإسكندرية، والجزائر، وكيب تاون، وكازابلانكا، وداكار، ودار السلام، وجيبوتي، ودربان، وفريتاون، ولاغوس، وليبرفيل، ولومي، ولواندا، ومابوتو، ومومباسا، وبورت لويس، وتونس.

بيد أنه وعلى الرغم من أن نسبة وعدد سكان الحضر في المدن الساحلية الإفريقية يعد أقل نسبياً بالمقارنة مع المدن الآسيوية، إلا أن المدن الإفريقية ستكون ضمن أكثر المناطق تضرراً جراء ظاهرة ارتفاع مستوى سطح البحر، حيث أنها تعد غير مهيأة لمواجهة آثار هذه الظاهرة. علاوة على ذلك ، توجد العديد من المدن الإفريقية وغيرها من المناطق الأقل تطوراً والتي لا تمتلك البنية التحتية اللازمة لتحمل أقصى الظروف المناخية، حيث أن الافتقار لمرافق تصريف المياه ، والسدود، وإستراتيجيات التأهب لمواجهة هذه الظروف قد تؤدي إلى عواقب وخيمة في المدن الساحلية الإفريقية.

ونظراً للاحتمالية الأكبر لأن يعيش فقراء المناطق الحضرية في المواقع المحفوفة بالمخاطر، مثل سهول الفيضانات، ومساكن ذات نوعية رديئة، فيعد هؤلاء السكان الأكثر عرضة للأضرار الصحية والمادية والناجمة عن الفيضانات. ومما تمت الإشارة إليه في الشكل رقم 3.3.9 في مدينة داكا، فتعد العشوائيات المناطق الأكثر تأثراً لدى هطول الأمطار الغزيرة وحدوث الأعاصير. علاوة على ذلك، فإن ظاهرتي تغير المناخ وارتفاع مستوى سطح البحر من شانهما أن تجعلا هذه الأحياء الفقيرة أكثر تأثراً بالفيضانات،

الشكل رقم 3.3.1: الكثافة في المناطق الحضرية (عدد الأفراد على مسافة كيلومتر مربع واحد) بحسب النظام الإيكولوجي، 1995



بيد أن الأخيرة ستكون ذات تأثير أيضاً على المناطق الأخرى في المدينة.

وهنالك 3 آلاف و 351 مدينة في المناطق الساحلية المنخفضة في جميع أنحاء العالم، حيث توجد 64 بالمائة من هذه المدن في بلدان العالم النامي، كما تشكل آسيا لوحدها منطقة لأكثر من نصف عدد المدن الأكثر تأثراً، تتبعها منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي بنسبة 27 بالمائة ومن ثم إفريقيا بنسبة 15 بالمائة. أما في بلدان العالم المتقدم، فهنالك ألفاً و 186 مدينة معرضة للخطر، حيث تقع ثلثا هذه المدن في منطقة أوروبا، كما تقع نحو خمس المدن في أمريكا الشمالية في المناطق الساحلية المنخفضة. من جهة أخرى، فتشكل المدن اليابانية التي تقع في المناطق الساحلية المنخفضة ما يقل عن 10 بالمائة من مجمل المدن، بيد أن هنالك 27 مليون نسمة من سكان الحضر ممن يعدون عرضة للمخاطر، حيث يعد هذا العدد أكبر من مجمل عدد سكان الحضر المعرضين للخطر في كل من أمريكا الشمالية، وأستراليا ونيوزلندا مجتمعة.

ويعيش كل من سكان المناطق الحضرية ومناطق الأرياف على حد سواء في المناطق الساحلية المنخفضة، في حين يشكل سكان الحضر الغالبية من الأفراد ممن يعيشون على حافة السواحل في العالم. أما في البلدان الصناعية في العالم المتقدم، فيعيش زهاء 86 بالمائة من السكان الحضر في المناطق الساحلية المنخفضة، كما يشكل سكان الحضر نحو ثلاثة أرباع سكان المناطق الساحلية المنخفضة في كل من أمريكا اللاتينية والكاريبي. علاوة على ذلك، وحتى في المناطق الأقل تحضراً في كل من آسيا وإفريقيا في جنوب الصحراء الكبرى، فتتضمن المناطق الساحلية المنخفضة نسبة أكبر من سكان الحضر بالمقارنة مع نسبة سكان الأرياف (55 بالمائة و 67 بالمائة على التوالي).

وتعد مستويات التحضر في المناطق الساحلية المنخفضة أعلى منها في أنواع أخرى من النظم الإيكولوجية في جميع أنحاء العالم. أما على الصعيد العالمي، فيوجد قرابة 60 بالمائة من الأفراد ممن يعيشون في المناطق الساحلية المنخفضة في المدن، وذلك بالمقارنة مع 44 بالمائة في مناطق الأراضي الجافة، و 47 بالمائة في المناطق المزروعة. أما في منطقة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى، فيشكل سكان الحضر أكثر من ثلثي السكان في المناطق الساحلية المنخفضة، وعلى النقيض من ذلك، فيشكل سكان الحضر نسبة لا تتجاوز 30 بالمائة في المناطق المزروعة، فضلاً عن تشكيل سكان الحضر في الأراضي الجافة لأقل نسبة والتي لا تتجاوز ربع السكان في المدن.

وتعد المناطق الساحلية الحضرية المنخفضة ذات كثافة سكانية أكبر بالمقارنة مع المناطق الداخلية في المدن. كما يبلغ المتوسط العالمي للكثافة على امتداد خطوط السواحل 1.100 نسمة لكل كيلومتر مربع، وذلك بالمقارنة مع 500 نسمة لكل كيلومتر مربع في مناطق الأراضي الجافة و 700 نسمة لكل كيلومتر مربع في المناطق المزروعة. كما تعد معدلات الكثافة في المناطق الحضرية الساحلية المنخفضة أعلى في العالم النامي، حيث يبلغ متوسط عدد السكان 1.500 نسمة لكل كيلومتر مربع. علاوة على ذلك، فهنالك بعض المناطق الحضرية المنخفضة وذات كثافة سكانية أكبر من مناطق أخرى ؛ ففي جنوب آسيا على سبيل المثال، يبلغ متوسط الكثافة في المناطق الساحلية المنخفضة نحو 2.600 نسمة لكل كيلومتر مربع، ويعد هذا المتوسط مماثلاً للكثافة في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى (2.500 نسمة لكل كيلومتر مربع).كما يبلغ متوسط الكثافة الحضرية في كل من جنوب آسيا والبلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى أكثر من ضعف الكثافة الحضرية في مناطق الأراضي الجافة والمناطق المزروعة. من جهة أخرى، وفي بلدان العالم المتقدم، يبلغ متوسط الكثافة في المناطق الساحلية المنخفضة 600 نسمة لكل كيلومتر مربع، حيث يعد أدنى بكثير بالمقارنة مع كل من المتوسط العالمي والمتوسط في بلدان العالم النامي. كما يعكس ذلك الحالة العامة للكثافة الحضرية المنخفضة في بلدان أمريكا الشمالية وأوروبا. بيد أن هنالك استثناءاً في اليابان، حيث يعد متوسط الكثافة في المناطق الساحلية الحضرية المنخفضة نفس المتوسط الموجود في بلدان العالم النامي – 1.500 نسمة

جدول رقم 3.3.1 سكان الحضر المعرضين للخطر جراء ارتفاع مستوى سطح البحر

المنطقة	سكان الحضر	سكان المناطق المجاورة للساحل والتي يبلغ ارتفاعها 10 أمتار أو اقل (بالألف)	سكان الحضر في المناطق المجاورة للساحل (بالألف)	النسبة المئوية لسكان الحضر في المناطق المجاورة للساحل من إجمالي سكان الحضر	النسبة المئوية لسكان الحضر في المناطق المجاورة للساحل
مجمل إفريقيا	282.143	55.633	32.390	11.5%	58.2%
شمال إفريقيا	88.427	30.723	15.545	17.6%	50.6%
دول إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى	193.716	24.911	16.845	8.7%	67.6%
مجمل آسيا	1.430.917	449.845	235.258	16.4%	52.3%
شرق آسيا	709.199	159.969	109.434	15.4%	68.4%
جنوب آسيا	415.209	140.964	56.023	13.5%	39.7%
جنوب شرق آسيا	169.099	137.245	61.201	36.2%	44.6%
غرب آسيا	102.655	11.472	8.482	8.3%	73.9%
رابطة دول آسيا المستقلة	34.756	194	119	0.3%	61.0%
أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	319.629	33.578	24.648	7.7%	73.4%
أوقيانوسيا	2.017	852	442	21.9%	51.9%
مجمل الدول النامية	**2.034.706**	**539.908**	**292.738**	**14.4%**	**54.2%**
أوروبا (بما في ذلك رابطة دول أوروبا المستقلة)	500.943	50.200	39.709	7.9%	79.1%
أمريكا الشمالية	255.745	24.217	21.489	8.4%	88.7%
اليابان	101.936	29.347	27.521	27.0%	93.8%
أستراليا ونيوزلندا	18.002	2.846	2.421	13.5%	85.1%
إجمالي الدول المتقدمة	**876.627**	**876.627**	**91.140**	**10.4%**	**85.5%**
الإجمالي العالمي	**2.911.333**	**2.911.333**	**383.878**	**13.2%**	59.4%

المرجع: مجموعة البيانات الساحلية التي تم إعدادها باستخدام شبكة GRUMP لربط البيانات المتعلقة بالسكان والمساحات الأراضي، كما تم إعداد بيانات المناطق الساحلية المنخفضة من شبكة بيانات SRTM الرقمية حول معدلات ارتفاع الأراضي.

سد نهر التايمز، والذي يمثل أول خط دفاع لمواجهة الفيضانات في مدينة لندن

الجدول رقم 3.3.2: الكثافة الحضرية بحسب نوع النظام الإيكولوجي

المنطقة	الكثافة في المناطق الساحلية الحضرية المنخفضة (ألف نسمة/ كم مربع)	الكثافة في المناطق الحضرية الجافة (ألف نسمة/ كم مربع)	الكثافة في المناطق الحضرية المزروعة (ألف نسمة/ كم مربع)
مجمل إفريقيا	1.7	0.8	1.0
شمال إفريقيا	1.3	0.8	1.2
الدول الإفريقية جنوب الصحراء الكبرى	2.5	0.8	0.9
أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي	0.6	0.4	0.4
مجمل آسيا	1.9	0.7	1.2
آسيا الشرقية	2.1	1.2	1.5
جنوب آسيا	2.6	0.9	1.1
جنوب شرق آسيا	1.7	1.0	1.2
غرب آسيا	0.5	0.4	0.7
الدول الآسيوية في رابطة الدول المستقلة	0.7	0.3	0.4
أوقيانوسيا	0.4	0.9	0.3
إجمالي الدول النامية	**1.5**	**0.7**	**1.0**
أوروبا(بما في ذلك الدول الأوروبية في رابطة الدول المستقلة)	0.6	0.4	0.5
أمريكا الشمالية	0.4	0.2	0.2
اليابان	1.5	لا ينطبق	0.8
أستراليا ونيوزلندا	0.3	0.0	0.2
إجمالي الدول المتقدمة	**0.6**	**0.3**	**0.4**
الإجمالي العالمي	**1.1**	**0.5**	**0.7**

لكل كيلومتر مربع – والذي يعد أعلى من المتوسط العالمي.

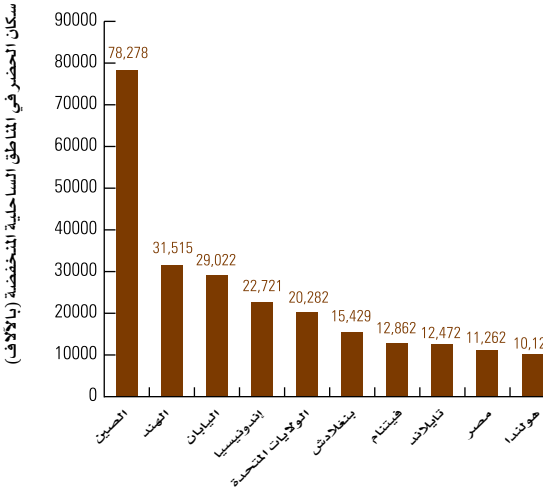
وتتضمن البلدان التي تعيش النسبة الأكبر من سكانها الحضر في المناطق الساحلية المنخفضة كلاً من سورينام، وغيانا، وجزر الباهاما، وهولندا، والبحرين، وفيتنام، وليبيريا، والسنغال، وجيبوتي، في حين تتضمن البلدان ذات الكثافة السكانية الأكبر في هذه المناطق كلاً من الصين، والهند، واليابان، وإندونيسيا، والولايات المتحدة، وبنغلادش، وفيتنام، وتايلاند، ومصر، وهولندا.[5]

كما تعد نسبة السكان الحضر الذين يعيشون في المناطق الساحلية المنخفضة مقابل إجمالي سكان المناطق الساحلية المنخفضة أعلى في بلدان العالم المتقدم، فعلى سبيل المثال، يعيش ما نسبته 89 بالمائة من إجمالي سكان المناطق الساحلية المنخفضة في أمريكا الشمالية في المدن. إلا أنه ومن حيث العدد، فقد سجلت آسيا (باستثناء اليابان) أكبر عدد من سكان المدن المعرضين لخطر الفيضانات في المناطق الساحلية المنخفضة، مع وجود أكثر من 235 مليون نسمة (15 بالمائة من إجمالي سكان الحضر) ممن يعيشون في هذه المناطق. من جهة أخرى، فيواجه أكثر من 27 مليون نسمة في اليابان خطر الآثار المترتبة على ارتفاع مستوى البحر في حال حدوث الاحترار العالمي[6]. كما تعد مناطق دلتا الأنهار المكتظة بالسكان مثل داكا، وشنغهاي، وبانكوك عرضة بوجه خاص لخطر ارتفاع مستوى سطح البحر. بيد أنه تجدر الملاحظة هنا بأن جميع البلدان والمدن لا تواجه معدلات متساوية من خطر الفيضانات في حال ارتفاع مستوى سطح البحر، حيث توجد بعض المدن التي تتمتع بآليات وقائية لمواجهة الفيضانات والتي تعد أفضل من غيرها في مدن أخرى. إلا أنه وعلى الرغم من ذلك، ففي حالة حدوث فيضانات على نطاق واسع؛ فمن الصعب التنبؤ بالمدن التي ستبقى آمنة.

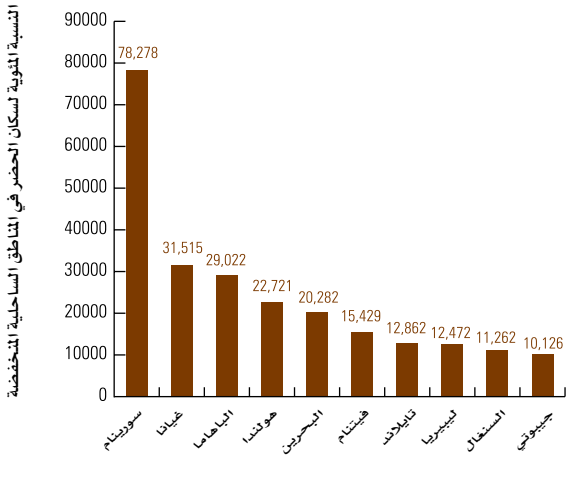
كما يعيش ما نسبته 50 بالمائة من إجمالي السكان في غالبية البلدان في منطقة الكاريبي على مساحة كيلومترين اثنين على الساحل، حيث سيتأثر أولئك السكان بصورة مباشرة بآثار ارتفاع مستوى سطح البحر وبآثار مناخية أخرى على المناطق الساحلية.[7] علاوة على ذلك، فقد باتت ظاهرة ارتفاع درجة حرارة البحار تساهم بالفعل في تدمير البيئة البحرية في جميع أنحاء الجزر. كما ستؤثر ظاهرة تغير المناخ على الخصائص الفيزيائية والبيولوجية للمناطق الساحلية، مما يؤدي إلى تعديل هيكلة الأنظمة الإيكولوجية وأدائها، بما في ذلك خسارة التنوع البيولوجي، والأسماك، والشواطئ، وزيادة تعرض أشجار المنغروف الساحلية والأراضي الرطبة لهبوب العواصف، وزيادة مستويات الملوحة وتغير النظام الإيكولوجي. كما تعد المناطق الجبلية الفرعية عرضة للآثار الخطيرة أيضاً والمرتبطة بظاهرة تغير المناخ. كما ستشهد المناطق الجبلية من بين جملة التغيرات خسائر في العديد من المنافع البيئية والخدمات التي تقدمها، وتحديداً إمدادات المياه للمناطق الحضرية، وتنظيم الأحواض، وما يرتبط بها من إمكانات الطاقة المائية. من جهة أخرى، فتعد مدن منطقة البحر الكاريبي عرضة للغاية للكوارث الناشئة جراء كل من النشاطات الطبيعية والبشرية، مع وجود آثار سلبية مترتبة على كل من الأنظمة الاقتصادية الكلية والجزئية على الأصعدة المحلية، والإقليمية، والوطنية. من جهة أخرى، تساهم أنماط التحضر في زيادة المخاطر التي تواجهها المناطق الحضرية، لا سيما في البلدان ذات الدخل المنخفض. كما تشير تقديرات اللجنة الاقتصادية لمناطق أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى مجمل الأثر الاقتصادي للكوارث الطبيعية في موسم الأعاصير في عام 2004 فقط، حيث بلغت الخسائر نحو 7.559 مليون دولاراً في المنطقة.

وبصورة عامة، فسوف تؤدي زيادة دفء المناخ إلى زيادة تعرض سكان بلدان العالم النامي للأمراض الاستوائية وأشكال عدوى الجهاز التنفسي. أما في منطقة أمريكا اللاتينية، فتعيش نسبة كبيرة من السكان في السلاسل الجبلية، بما في ذلك المناطق الحضرية الكبيرة والتي تقع على ارتفاع 2000 متر، والتي لا تكون عرضة في العادة لأمراض المناطق المدارية مثل الملاريا وحمى الضنك. كما سيؤدي ارتفاع درجات الحرارة إلى انتشار الأمراض الاستوائية المنقولة بواسطة الحشرات، فضلاً عن احتمالية نشوء المزيد من حالات الإسهال والجفاف وبوتيرة أكبر جراء الفيضانات. من جهة أخرى، فإن الزيادة في تواتر وحدة الظواهر الجوية المتطرفة سوف تؤدي إلى زيادة وتيرة الحالات الإنسانية الطارئة، والتي تنعكس بشكل خاص على سكان المناطق المعرضة لمخاطر كبيرة مثل المناطق الساحلية،

الشكل رقم 3.3.2: الكثافة في المناطق الحضرية بحسب النظام الإيكولوجي



الشكل رقم 3.3.3: البلدان ذات الكثافة السكانية الحضرية الأكبر في المناطق الساحلية المنخفضة



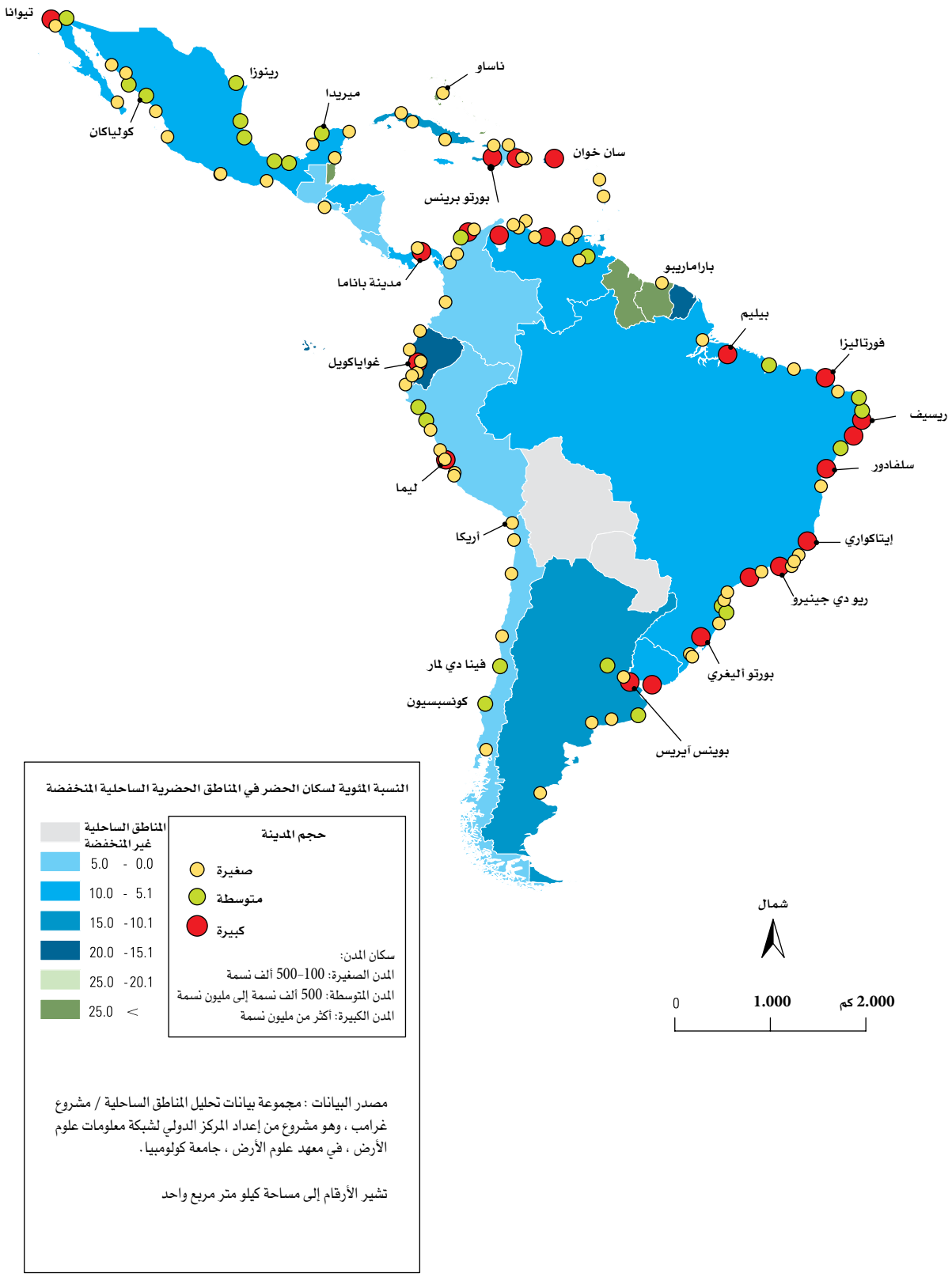
الفيضانات في مدينة شيفيلد، يونيو / حزيران 2007

والوديان والمدن. كما من المتوقع أن تؤدي ظاهرة تغير المناخ إلى زيادة في الأمراض التي تنقلها القوارض : حيث أتاحت الأجواء الأكثر دفئاً وتغيير أماكن السكن انتقال القوارض إلى أقاليم جديدة.

كما تواجه العديد من بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي المزيد من مخاطر الكوارث الطبيعية والناجمة عن ظاهرة تغير المناخ، كما تعد هذه المنطقة عرضة لأحوال مناخية وظواهر طبيعية متطرفة والتي تحدث على شكل دورات متكررة – وتحديداً الزلازل، والعواصف الاستوائية، والأعاصير، والفيضانات، وموجات الجفاف، والثورات البركانية. من جهة أخرى، وفي ظل الوتيرة الأكبر لهذه الأحداث، فستواجه الأنظمة الإيكولوجية والاجتماعية متزايدة الضعف في المنطقة اختبارات قاسية.

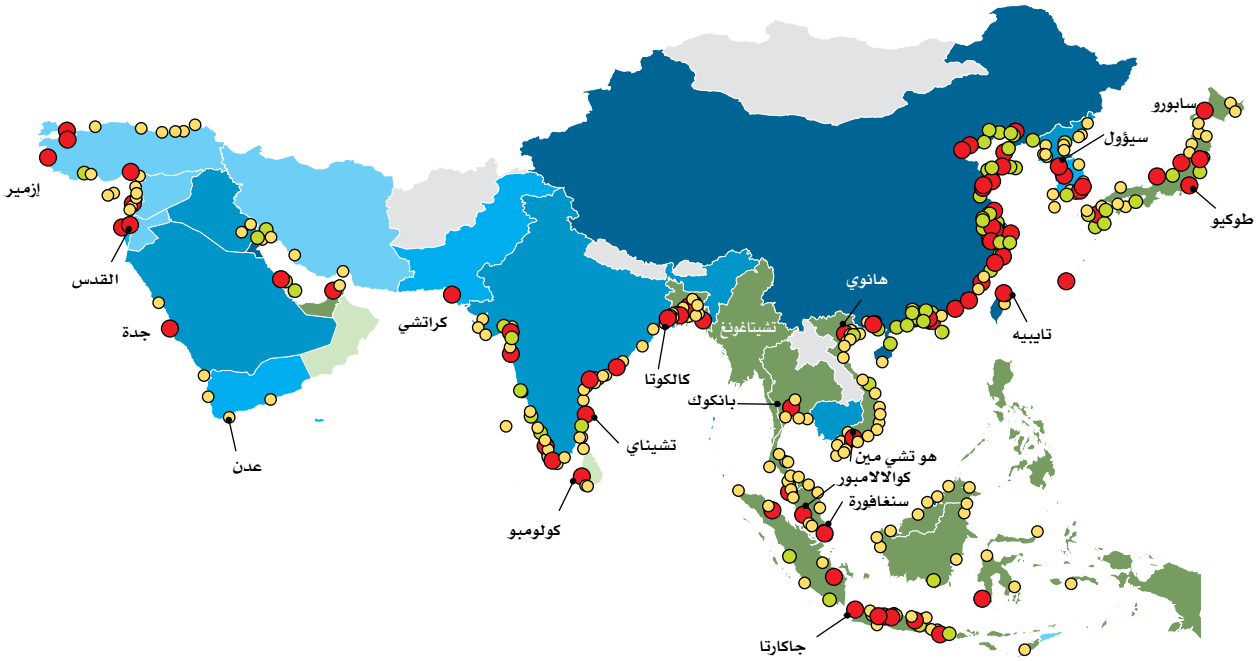
وعلى صعيد آخر، فهنالك تأثير كبير للأنشطة في المناطق الحضرية على إمكانية الحد من التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لظاهرة تغير المناخ. كما يمكن الحد من المخاطر في المناطق الحضرية التي تتمتع بأنظمة سليمة للتخطيط والإدارة للحد من المخاطر – في حين يمكن أن تعمل المدن ضعيفة التخطيط والإدارة على تعظيم هذه المخاطر.

الشكل رقم 3.3.4: المدن المعرضة لخطر ارتفاع مستوى سطح البحر في كل من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

الشكل رقم 3.3.5: المدن الآسيوية المعرضة للخطر نتيجة ارتفاع مستوى سطح البحر



النسبة المئوية لسكان الحضر في المناطق الحضرية الساحلية المنخفضة

المناطق الساحلية غير المنخفضة
- 5.0 - 0.0
- 10.0 - 5.1
- 15.0 - 10.1
- 20.0 - 15.1
- 25.0 - 20.1
- 25.0 <

حجم المدينة
- صغيرة
- متوسطة
- كبيرة

سكان المدن:
المدن الصغيرة: 100–500 ألف نسمة
المدن المتوسطة: 500 ألف نسمة إلى مليون نسمة
المدن الكبيرة: أكثر من مليون نسمة

مصدر البيانات : مجموعة بيانات تحليل المناطق الساحلية / مشروع غرامب ، وهو مشروع من إعداد المركز الدولي لشبكة معلومات علوم الأرض ، في معهد علوم الأرض ، جامعة كولومبيا .

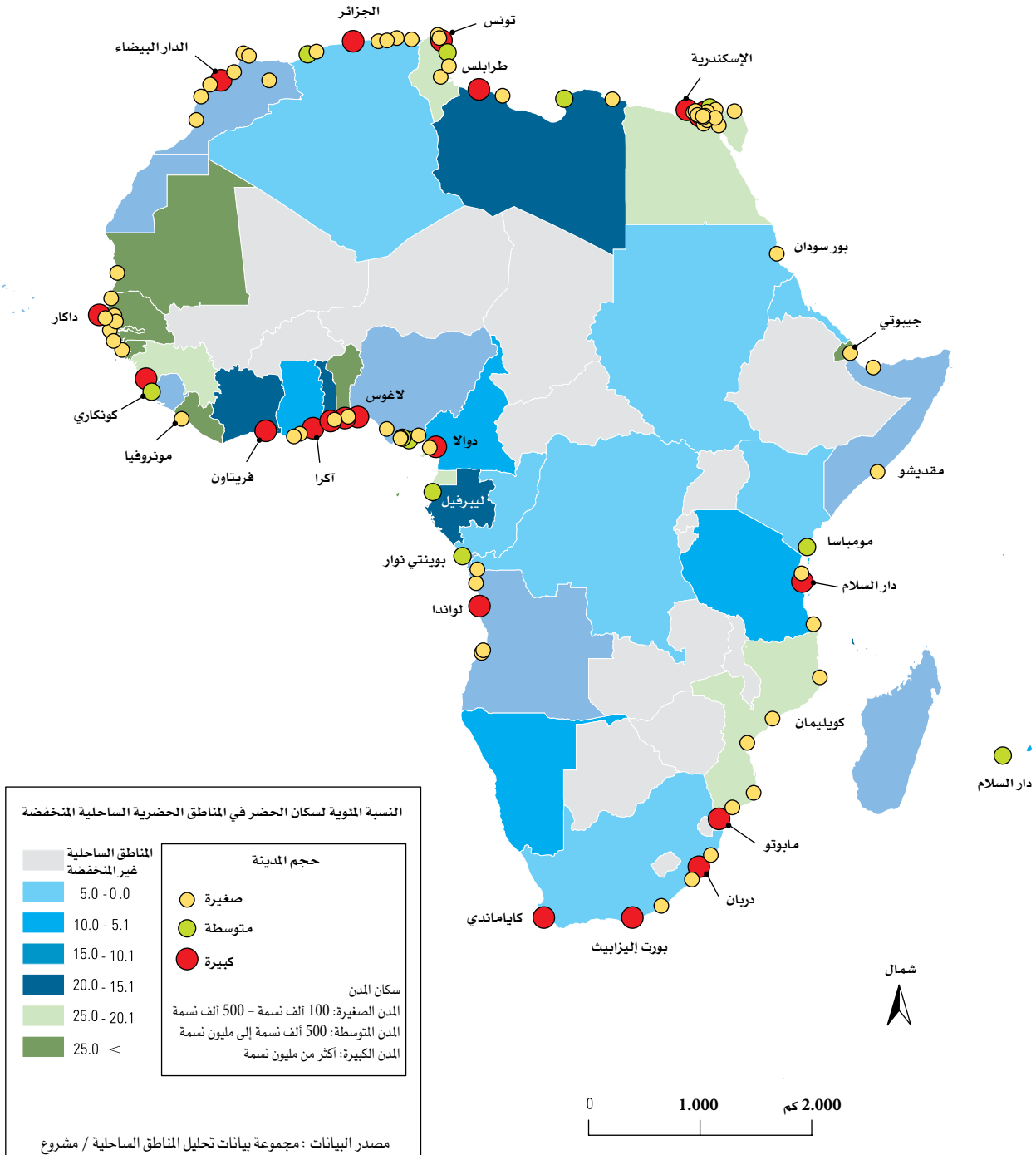
تشير الأرقام إلى مساحة كيلو متر مربع واحد

شمال

0 2.000 4.000 كم

المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

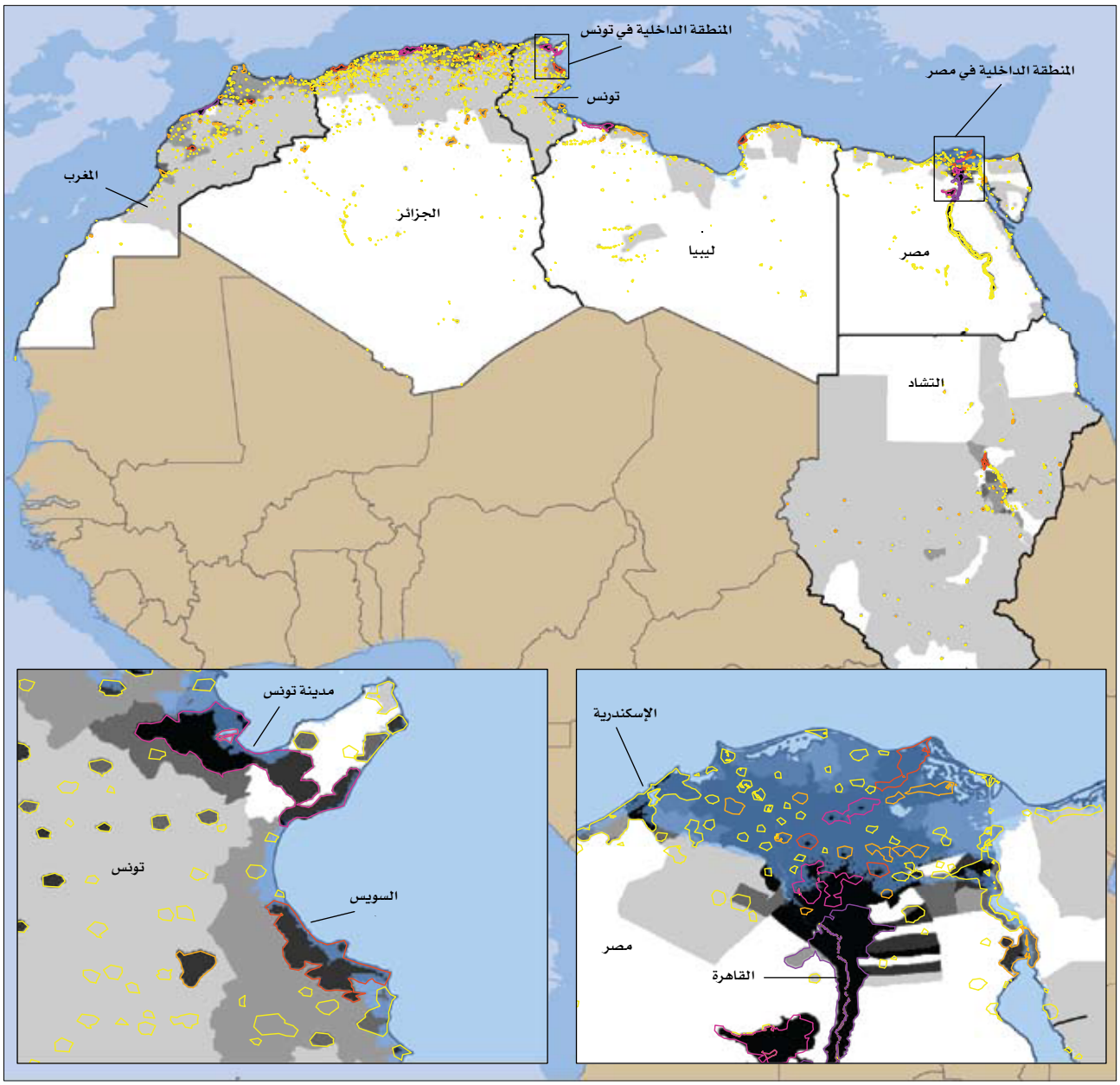
الشكل رقم 3.3.6: المدن الإفريقية المعرضة للخطر نتيجة ارتفاع مستوى سطح البحر

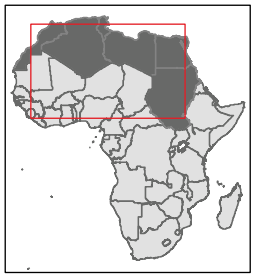


مصدر البيانات : مجموعة بيانات تحليل المناطق الساحلية / مشروع غرامب ، وهو مشروع من إعداد المركز الدولي لشبكة معلومات علوم الأرض ، في معهد علوم الأرض ، جامعة كولومبيا.

تشير الأرقام إلى مساحة كيلو متر مربع واحد

الشكل رقم 3.3.7: التوزيع السكاني، المناطق الحضرية، والمناطق الساحلية المنخفضة في شمال إفريقيا





المناطق الساحلية المنخفضة

ملحوظة: لقد تم تحويل الطبقة التي تتضمن المناطق الساحلية المنخفضة إلى طبقة شبه شفافة لتوضيح الطبقات التي تتضمنها، ولذلك فقد تم توحيد اللون الأزرق

الأثر الحضري بحسب الحجم السكاني منذ عام 2000

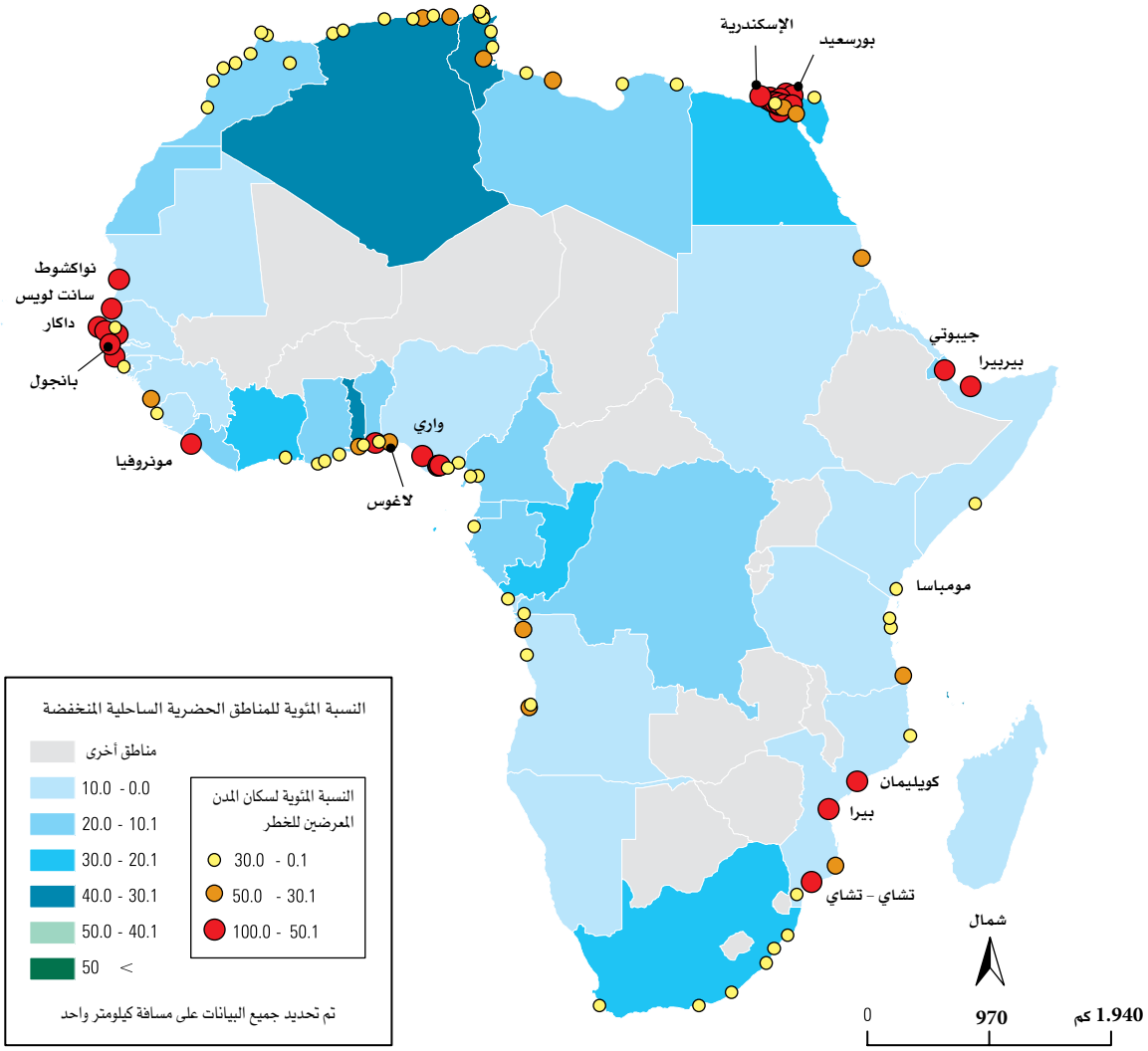
- 100,000 - 0
- 500,000 - 100,001
- 1,000,000 - 500,001
- 5,000,000 - 1,000,001
- + 5,000,001

الكثافة السكانية للأفراد (2000) كم مربع

- 1 - 0
- 50 - 2
- 100 - 51
- 250 - 101
- 500 - 251
- + 501

المرجع: مشروع غرامب، جامعة كولومبيا

الشكل رقم 3.3.8: نسبة الأفراد والأراضي المعرضين لخطر ارتفاع مستوى سطح البحر في إفريقيا



البلاد	المدينة	النسبة المئوية للسكان المعرضين للخطر في المناطق الساحلية المنخفضة	النسبة المئوية للأراضي المعرضة للخطر في المناطق الساحلية المنخفضة	حجم المدينة
مصر	المطرية	100.0	100.0	صغيرة
مصر	دمنهور	100.0	100.0	صغيرة
مصر	ديكيرنيس	100.0	100.0	صغيرة
مصر	دسوقي	100.0	100.0	صغيرة
مصر	كفر الشيخ	100.0	100.0	صغيرة
السنغال	سانت لويس	100.0	100.0	صغيرة
مصر	دمياط	99.6	99.7	متوسطة
مصر	ديار أبي نجم	98.7	98.7	صغيرة
موريتانيا	نواكشوط	98.6	98.2	صغيرة
موزامبيق	كويليمان	97.9	97.9	صغيرة
مصر	أبو كبير	97.7	97.8	صغيرة
مصر	بورسعيد	97.2	94.1	صغيرة
مصر	كفر الزيات	96.4	96.6	صغيرة
نيجيريا	بوغاما	95.6	95.5	صغيرة
بينين	كوتونو	94.7	85.4	كبيرة
مصر	المحلة الكبرى	93.4	94.2	كبيرة
نيجيريا	واري	90.8	92.0	صغيرة

هنالك نسبة تتراوح ما بين 50-30 بالمائة من السكان والأراضي المعرضين للخطر في 15 مدينة بالإضافة إلى نسبة أخرى تتراوح ما بين

البلاد	المدينة	النسبة المئوية للسكان المعرضين للخطر في المناطق الساحلية المنخفضة	النسبة المئوية للأراضي المعرضة للخطر في المناطق الساحلية المنخفضة	حجم المدينة
مصر	طنطا	88	89.0	متوسطة
مصر	ميت غمر	85.3	84.2	صغيرة
نيجيريا	أبونيما	85.2	86.5	صغيرة
مصر	الإسكندرية	85.1	68.8	كبيرة
السنغال	كاولاك	82.6	80.6	صغيرة
مصر	الزقازيق	80.9	81.0	متوسطة
ليبيريا	مونروفيا	80.6	83.1	صغيرة
السنغال	زيغوينتشور	75.4	75.3	صغيرة
موزامبيق	بيرا	65.3	65.3	صغيرة
نيجيريا	بورت هاركورت	64.4	61.9	متوسطة
السنغال	داكار	61.6	47.6	كبيرة
موزامبيق	تشاي تشاي	59.6	59.1	صغيرة
السنغال	موبور	56.9	57.0	صغيرة
غامبيا	بانجول	56.1	44.0	صغيرة
جيبوتي	جيبوتي	55.7	55.5	صغيرة
الصومال	بيربيرا	53.6	53.2	صغيرة
مصر	الإسماعيلية	50.2	52.0	صغيرة

30-10 بالمائة من السكان والأراضي المعرضين للخطر في 36 مدينة

مصدر البيانات : مجموعة تحليل بيانات المناطق الساحلية باستخدام بيانات مشروع غرامب ، جامعة كولومبيا.

المدن الإفريقية المعرضة للخطر

مدينة الإسكندرية، مصر

مدينة الإسكندرية (جمهورية مصر العربية): يطرح أحد البحوث التي تم إعدادها لتقييم معدل ضعف أبرز مركز اقتصادي وتاريخي على طول ساحل البحر الأبيض المتوسط (مدن الإسكندرية، وبور سعيد) احتمالية اضطرار أكثر من مليوني نسمة لترك مساكنهم وخسارة 214.000 ألف وظيفة في حال ارتفاع مستوى سطح البحر بمعدل 50 سنتيمتراً، فضلاً عن تكلفة الخسائر في قيم الممتلكات والدخل السياحي والتي ستتجاوز 35 مليار دولار، ناهيك عن الخسارة الفادحة لأشهر المواقع التاريخية والثقافية والأثرية في العالم.

مدينة لاغوس (نيجيريا): تعد مدينة لاغوس أكبر مدينة إفريقية من حيث إجمالي عدد السكان والذي يتجاوز 10 ملايين نسمة، في حين تفتقر هذه المدينة إلى البنية التحتية المناسبة لمواجهة الفيضانات. كما يؤدي هطول الأمطار "العادية" إلى حدوث الفيضانات في العديد من مناطق المدينة، حيث يعزى ذلك بشكل كبير إلى أوجه القصور في المجاري والصرف الصحي، وأنظمة تصريف المياه. علاوة على ذلك، فإن أي ارتفاع في حدة العواصف يحتمل أن يؤدي إلى زيادة هذه المشاكل، وذلك نظراً لوجود العديد من الأراضي داخل مدينة لاغوس وما حولها والتي يقل ارتفاعها عن مترين فوق سطح البحر. من جهة أخرى، فقد تم إنشاء العديد من المستوطنات ذات الدخل المنخفض في مناطق معرضة لخطر الفيضانات بشكل كبير، حيث يعزى ذلك إلى حد كبير للتكلفة الباهظة للعيش في المناطق الأكثر أمناً.

مدينة بانجول (غامبيا): تقع غالبية أراضي مدينة بانجول على ارتفاع يقل عن متر واحد فوق مستوى البحر، كما تعد الفيضانات ظاهرة شائعة الحدوث بعد الهطول الغزير للأمطار في المدينة وذلك في المستوطنات التي تم إنشاؤها على الأراضي المستصلحة في الوديان الجافة، كما في المستوطنات التي تقع على مقربة من مستنقعات المنغروف والأراضي الرطبة. كما من المحتمل أن تتعاظم المشكلات المرتبطة بالفيضانات في ظل مناخ أكثر دفئاً وفي ظل زيادة قوة ووتيرة العواصف الاستوائية.

مدينة أبيدجان (ساحل العاج): بالرغم من وجود بعض المناطق الهامة في أبيدجان والتي تقع على تلال مرتفعة ، واحتمالية نجاتها من الآثار المباشرة لارتفاع مستوى سطح البحر، بيد أن هنالك العديد من المراكز الاقتصادية الرئيسية، بما في ذلك أكبر ميناء في الدولة ومجمل مساحة المطار الدولي والتي تقع على الأراضي التي يقل ارتفاعها عن متر واحد فوق سطح البحر.كما يمكن أن يؤدي ارتفاع مستوى سطح البحر في أبيدجان إلى إغراق 562 كيلومتراً مربعاً على طول الساحل، وذلك نظراً لانتشار الأراضي المنخفضة والمستنقعات على المنطقة الساحلية. كما سيتباين متوسط انسحاب هذه المناطق ما بين 36 متراً إلى 62 متراً.

مدينة مومباسا (كينيا): تعد مدينة مومباسا ثاني أكبر المدن الكينية، حيث يتجاوز عدد سكانها 800.000 ألف نسمة، وتتضمن هذه المنطقة أكبر ميناء في شرق إفريقيا، والذي يخدم العديد من البلدان في المنطقة. كما تشير التوقعات إلى احتمالية انغمار نحو 17 بالمائة من منطقة مومباسا (4.600 هكتار) بالمياه في حال ارتفاع مستوى سطح البحر بمعدل 0.3 متراً، مع تحول مساحة أكبر من المنطقة إلى مناطق غير صالحة للسكن أو للزراعة نظراً للجهد المائي وتركز الأملاح بها. من جهة أخرى، فسوف تكون هنالك تأثيرات سلبية على الشواطئ الرملية، والمعالم الثقافية والتاريخية، والعديد من الفنادق، والصناعات ومرافق الميناء. كما شهدت مدينة مومباسا في السابق سلسلة من الكوارث المرتبطة بالظواهر المناخية المتطرفة، بما في ذلك الفيضانات والتي أسفرت عن أضرار جسيمة وخسائر في الأرواح والتي كانت تحدث كل عام تقريباً.

مدينة باميندا (الكاميرون): يقطن نحو 20 بالمائة من إجمالي سكان المدينة والبالغ عددهم 250 ألف نسمة في مناطق السهول الفيضية فضلاً عن وجود 7 بالمائة من السكان تقريباً ممن يعيشون في المستوطنات العشوائية المنشأة على المنحدرات الشديدة. كما تفاقمت المشكلات الخطيرة المرتبطة بتآكل التربة جراء التغيرات في استخدام الأراضي والناجمة عن التوسع الحضري، كما بسبب عمليات تطهير الأراضي لأغراض السكن واستغلال المحاجر واستخراج المعادن من الصخور الرملية. كما تؤدي عملية غسل الأتربة وتوجيهها أسفل التلال إلى سد قنوات الصرف الصحي بالإضافة لتغيير ذروة تدفق المياه. كما تفاقمت المشكلات المرتبطة بالفيضانات جراء تدهور الأراضي.

المرجع Satterthwaite, et al., 2007.

التأثر الشديد لمدينة داكا بظاهرة تغير المناخ

امرأة تعمل في الدباغة في مدينة داكا، بنغلادش

قم باختيار أحد أكثر المراكز الحضرية عشوائية في العالم، ومن ثم ضعه بين أربعة انهار معرضة للفيضانات في أكثر منطقة مكتظة في آسيا، ومن ثم اضغطه بين سلسة جبال الهملايا ومسطح مائي والذي لا يعمل فقط على توليد أعاصير عنيفة وأمواج التسونامي فحسب، بل انه يزحف نحو المناطق الداخلية أكثر فأكثر كل عام، مما يعمل على تدمير الأراضي الزراعية، وتلويث مياه الشرب، وغمر الدلتا الخصبة، وتشريد أهالي القرى – وهنا تتشكل لديك مدينة داكا، عاصمة بنغلادش واحدى أكبر المدن في العالم.

ومن ثم أضف الأثر المتوقع لظاهرة تغير المناخ إلى هذه التركيبة، ومن ثم يصبح لديك وصفاً للكارثة. ويعتقد الخبراء بأن ذوبان الثلوج والأنهار الجليدية في جبال الهملايا، إلى جانب زيادة هطول الأمطار والذي يعزى إلى تغير المناخ، سوف يؤدي إلى حدوث المزيد من الفيضانات في بنغلادش بصورة عامة، ولا سيما في المدن التي تقع على مقربة من الساحل وفي منطقة الدلتا، بما في ذلك مدينة داكا. كما يمكن أن تشهد المدينة ارتفاع درجات الحرارة جراء ارتفاع معدلات انبعاثات عوادم المركبات، وزيادة النشاط الصناعي وزيادة استخدام مكيفات الهواء.

من جهة أخرى، فيتوقع الباحثون ممن يعملون على دراسة أثر تغير المناخ على مدينة داكا من أن تتأثر المدينة بطريقتين رئيسيتين: الفيضانات وانسداد مرافق تصريف المياه، والضغط الحراري. علاوة على ذلك، فيتراوح ارتفاع أراضي المدينة فوق مستوى سطح البحر ما بين 2 و 13 متراً، مما يعني احتمالية ابتلاع أجزاء كبيرة من المدينة حتى في حال حدوث ارتفاع طفيف في مستوى سطح البحر. إضافة لذلك، فقد أدت عوامل ارتفاع معدلات النمو الحضري والكثافة الحضرية المرتفعة إلى جعل مدينة داكا أكثر عرضة وتأثراً بالكوارث البيئية التي يسببها الإنسان. كما تعد المدينة أحد أسرع المدن نمواً في منطقة جنوب آسيا، حيث يتوقع أن تستوعب قرابة 17 مليون نسمة بحلول عام 2015، وذلك في ظل معدل نمو حضري سنوي يبلغ 4 بالمائة، حيث تستوعب المدينة في الوقت الحالي أكثر من 10 ملايين نسمة. إن العدد الهائل من الأفراد من سكان المدينة يعني احتمالية شعور عدد كبير من الأفراد بالنتائج السلبية لظاهرة التغير المناخي، ولا سيما بالنسبة للفقراء ممن يعيشون في مناطق معرضة للفيضانات والمكتظة بالمياه.

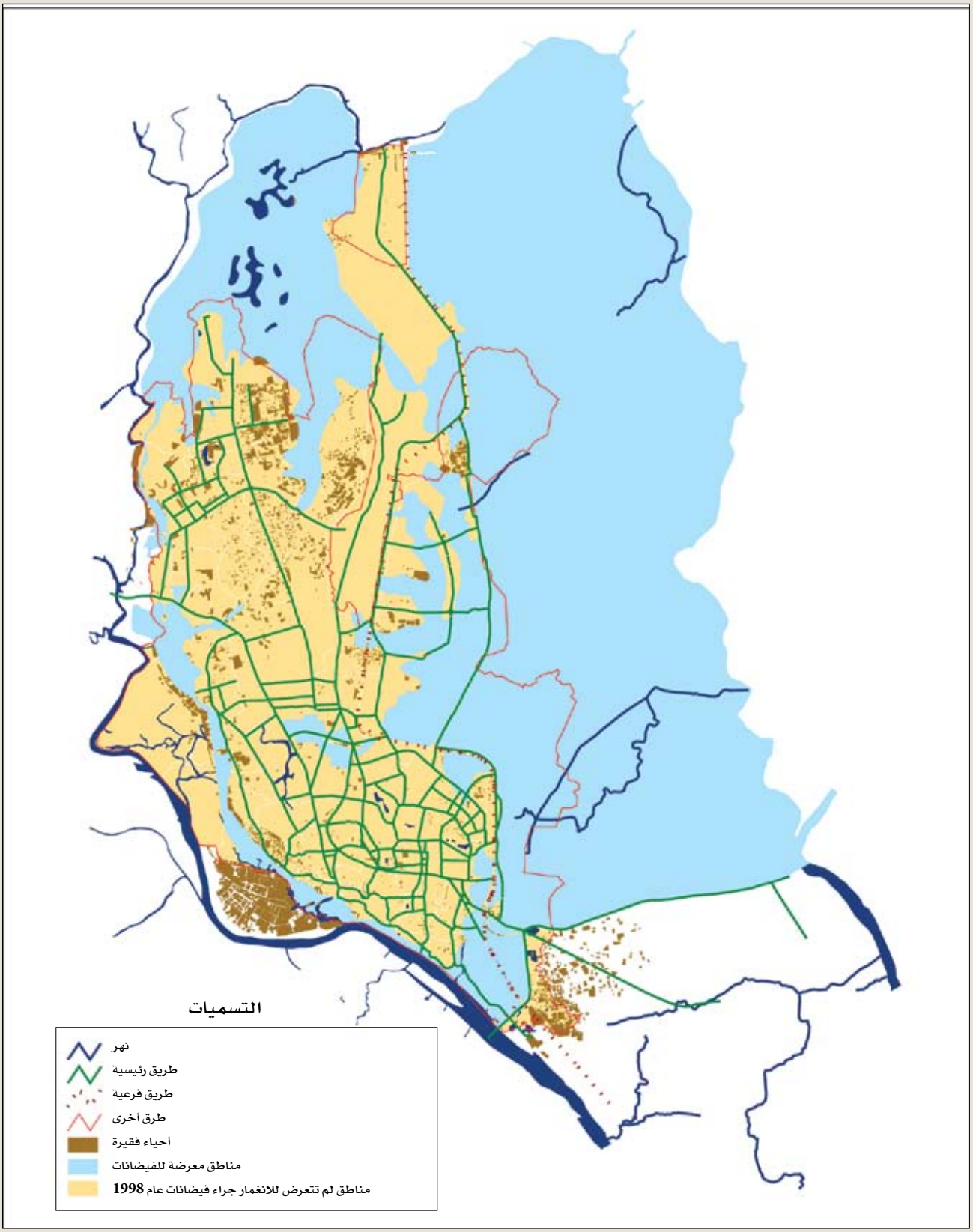
كما تشير كل من الخرائط والمسوحات التي أعدها مركز الدراسات الحضرية في داكا للأحياء الفقيرة وتعدادها إلى وجود نحو 60 بالمائة من العشوائيات في المدينة والتي تفتقر لعمليات تصريف المياه المناسبة بالإضافة لتعرضها للفيضانات المتكررة.كما تتضاعف حدة المشاكل المرتبطة بالفيضانات جراء سوء نوعية المساكن واكتظاظها. من جهة أخرى، فقد خلصت الدراسة أيضاً إلى وجود أكثر من ثلث سكان المدينة ممن يعيشون في مساكن ضعيفة الهياكل والتي لا يمكنها مواجهة الكوارث الطبيعية واسعة النطاق. بيد أنه وعلى الرغم من اعتبار بنغلادش ضمن البلدان ذات أعلى معدلات الكثافة السكانية في العالم (بوجود 2.600 نسمة لكل كيلومتر مربع)، إلا أن الكثافة السكانية في العشوائيات تفوقها بنحو 200 ضعف – حيث تعد هذه النسبة مذهلة، نظراً لتشكيلة غالبية العشوائيات والتي يغلب عليها طابع المنشآت المكونة من طابق واحد. كما يعيش نحو 80 بالمائة من سكان العشوائيات في المدينة في تجمعات كثيفة تتضمن 500 إلى 1.500 فرداً على مساحة دونم واحد فقط.علاوة على ذلك، فتنتشر ظاهرة الاكتظاظ بشكل كبير للغاية، حيث يتقاسم السكان في الغرفة الواحدة الحيز مع ثلاثة أشخاص آخرين أو أكثر.

ويمكن أن تؤدي الفيضانات في المستوطنات المكتظة وضعيفة الخدمات إلى نشوء مخاطر أخرى، والتي تعد ذات أثر كبير على صحة الفقراء من سكان المناطق الحضرية. من جهة أخرى، فمن الممكن أن تختلط مياه الفيضانات في العشوائيات مع مياه المجاري، مما يؤدي إلى توليد الأمراض المنقولة بالمياه، كالإسهال، والتيفوئيد والجرب. علاوة على ذلك، فقد تتلوث إمدادات المياه أيضاً لدى حدوث الفيضانات، حيث توجد احتمالية لأن تتضرر أنابيب المياه في العشوائيات أو أن تعمل على تسريبها.

ويجمع الخبراء بصورة عامة على أنه وبصرف النظر عن اتخاذ خطوات فاعلة للحد من احتمال ظاهرة تغير المناخ بحد ذاتها، إلا أنه يمكن للمدن اتخاذ الخطوات المناسبة للحيلولة دون حدوث الجوانب الضارة للكوارث الطبيعية ، وذلك من خلال تطوير عمليات التخطيط، وإنشاء البنية التحتية الفاعلة، والتأهب للكوارث. كما يتم في الوقت الحاضر إعداد خطط للحماية من الفيضانات في مدينة داكا الكبرى، حيث قامت الحكومة بإنشاء السدود والجدران الإسمنتية ومحطات الضخ في أكثر الأجزاء كثافة في المدينة، وذلك نتيجة للفيضانات المتكررة خلال فترة الثمانينيات. كما تعد الحلول التقنية ممكنة، بيد أنه لا بد من أن تتضمن هذه الحلول المشكلات التنموية التي لم يتم إيجاد حل لها، كالنمو السكاني لعشوائيات المدينة، والذي تضاعف خلال العقد الأخير، الأمر الذي لا يظهر أي علامات على الانحسار.

المراجع : برنامج الموئل 2007 ، مركز الدراسات الحضرية ، المعهد الوطني للبحوث السكانية والتدريب والتقييم 2006

الشكل رقم 3.3.9: مناطق الأحياء الفقيرة وغير الفقيرة المعرضة للفيضانات في مدينة داكا



المراجع: مركز الدراسات الحضرية ، بنغلادش 2005 (خارطة الأحياء الفقيرة)
مركز بنغلادش للدراسات المتقدمة 1998 (خارطة الفيضانات)
الخارطة معتمدة في المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

كوبا: ثقافة تعرض معيار السلامة

تعد غالبية الأجهزة الحكومية المحلية والوطنية غير مهيأة لإدارة المخاطر البيئية والتكيف معها، بما في ذلك مخاطر ظاهرتي تقلب وتغير المناخ. كما يمثل هذا الأمر مسألة تنموية، حيث أنها تجعل نسبة كبيرة من السكان الحضر عرضة لأية زيادة في وتيرة أو حدة العواصف، وزيادة مخاطر الأمراض أو وضع قيود على إمدادات المياه، وزيادة أسعار المواد الغذائية، والتي يمكن للمدن الأكثر ثراء والأفضل من الناحية الإدارية التكيف معها بشكل سريع. بيد أنه لم يحدث إلى حد الآن أي تحول من عمليات الاستجابة للكوارث إلى عمليات التأهب للكوارث والحد من مخاطرها في غالبية أنحاء المدينة كما في السياسات العامة على المستوى الوطني، حيث سيكون لهذا التحول أثراً كبيراً لتحقيق المرونة في المناطق الحضرية تجاه ظاهرة تغير المناخ.

وتمثل كوبا جزيرة تقع في منطقة معرضة للأعاصير في البحر الكاريبي. كما تمكنت هذه الجزيرة الصغيرة في أكتوبر / تشرين أول من عام 2005 من إخلاء 640.000 ألف نسمة من مسار إعصار ويلما الذي ضربها، حيث تم تسجيل حالة وفاة واحدة فقط. كما سحبت أمواج البحر مسافة كيلومتر واحد من الأراضي الداخلية مما أدى إلى إغراق العاصمة هافانا، بيد أنه لم تقع أية خسائر في الأرواح أو أية إصابات. كما أن هذه الاستجابة لم تتأتى من مرة واحدة فقط، بل أنها كانت نتاج سنوات طويلة من الخبرة في مواجهة الأعاصير. كما تعرضت كوبا لستة أعاصير كبرى خلال الأعوام ما بين 1996 و 2002، حيث أسفرت عن وفاة 16 فرداً فقط. كما نجحت عمليات إجلاء الأفراد، والتي عادة ما تطلبت 48 ساعة فقط لدى وقوع كل من هذه الأعاصير، حيث كان يتم إجلاء مئات الأفراد، كما تراوح مجمل الأفراد ممن تم إخلاؤهم في إحدى الحالات ما بين 700 ألفاً – 800.000 ألف فرد.

وقد عمل سكان كوبا على تطوير ثقافة لمعيار السلامة، حيث يعتبر العديد من الأفراد أنفسهم كأفراد فاعلين ذوي أدوار هامة في عمليات التأهب والاستجابة للكوارث. كما تم تعزيز هذه الرؤية من خلال تنفيذ عمليات التوعية والتدريب، ونشر ثقافة الحراك والتنظيم الاجتماعي، بالإضافة لإيلاء الحكومة الأهمية لمسألة حماية الحياة البشرية في حالات الطوارئ. من جهة أخرى، فهنالك التزام سياسي واضح ضمن مختلف المستويات الحكومية في قلب النظام الكوبي للحفاظ على حياة الإنسان. كما يتيح هذا الالتزام الفرصة لعملية مركزية لصنع القرار والتي تتسق مع عملية تنفيذ لامركزية والتي تعد بذات الأهمية لتحقيق التأهب والاستجابة الفاعلة لحالات الطوارئ. علاوة على ذلك، فقد تمت تجربة واختبار النظام مرات عديدة بغية إنشاء مستويات عالية من الثقة المتبادلة ما بين المجتمعات المحلية والسياسيين في كل مستوى من مستويات النظام.

وتتضمن الأصول المادية الملموسة لدعم عمليات التأهب للكوارث كلاً من: نظام دفاع مدني قوي وجيد التنظيم، ونظام فاعل للإنذار المبكر، وإنشاء فرق إنقاذ مجهزة تجهيزاً جيداً، وتوفير مخزون الطوارئ وغيرها من الموارد. أما الأصول غير الملموسة ، فتتمثل في القيادة المحلية الفاعلة، وتعبئة المجتمعات المحلية، وتضامن شعب يعد " واعياً فيما يتعلق بالكوارث" ومطلعاً على الإجراءات الواجب اتخاذها، والمشاركة المحلية في التخطيط لعمليات الإجلاء.

المراجع: Simms & Reid, 2006.

مدينة هافانا ، كوبا: المدينة التي تمكنت من تطوير ثقافة لمعيار السلامة لمواجهة الأعاصير المتكررة في المنطقة.

مدينة داكا، بنغلادش

ملحوظات:

1 Nicholss, 2004. The Intergovernmental Panel on Climate Change projects a worst case scenario of 1 metre sea-level rise by 2100.
2 Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), 2007.
3 OECD, 2007. The analysis focused on the exposure of population and assets to a 1 in 100 year surge-induced flood event (assuming no defences) rather than "risk" from coastal flooding.
4 McGranahan, Balk & Anderson, 2007.
5 McGranahan, et al., 2007.
6 Coastal Analysis Data Set utilizing GRUMP (Global Rural and Urban Mapping Program) beta population and land area grids (CIESIN 2005). Data as of October 2007
7 Vergara, 2005.

3.4

استهلاك الطاقة في المدن

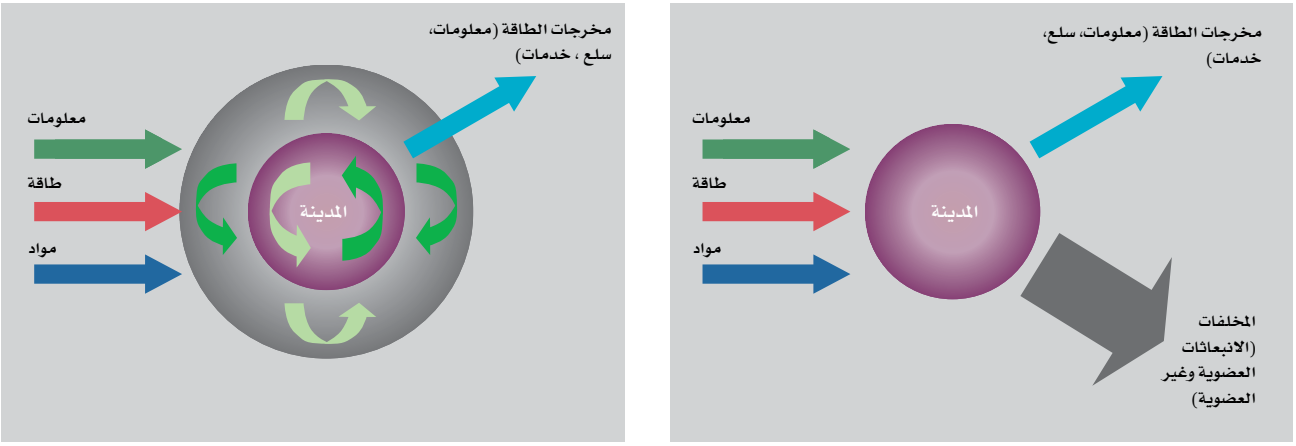
عملية الاستقلاب في المناطق الحضرية

تعد عملية استهلاك الطاقة أكبر عامل مساهم في انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون، والذي يعد السبب الرئيسي في نشوء ظاهرة تغير المناخ. كما توجد هنالك ضرورة لأن نفهم القطاعات الأكثر استهلاكاً للطاقة وماهية التدابير التصحيحية التي يجب أن تتخذها للحد من مستويات الانبعاثات. علاوة على ذلك، فمن المفيد هنا اعتبار المدن كنظم عضوية تتمتع بنظام الاستقلاب الخاص بها.[1] كما تتضمن عملية الأيض لأية مدينة مدخلات مادية – كالطاقة، والمياه، والمواد– والتي يتم استهلاكها وتحويلها، من خلال النظم التكنولوجية والبيولوجية، إلى نفايات وبضائع، أو ما يمكن تسميته مخرجات المدينة. من جهة أخرى، وشأنها شأن أي نظام حراري، يمكن أن يكون استهلاك الطاقة في المناطق الحضرية استهلاكاً فاعلاً أو غير فاعل، كما يجدر على أية مدينة ناجحة بيئياً وذات استهلاك فاعل للطاقة – أو استهلاك مستدام – أن تعمل على الجمع ما بين النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية والحد الأدنى من إنتاج المخلفات (بما في ذلك انبعاثات غازات الاحتباس الحراري).

وبغية تحقيق الحد الأدنى من المعايير المتعلقة بالمخلفات، فلا بد للمدن من استيفاء شرطين أساسيين، ألا وهما: خفض معدلات استخدام الوقود الأحفوري والمدخلات المادية، وتعظيم عمليات إعادة تدوير الطاقة، والمياه، والمواد وإعادة استخدامها. كما أن الحاجة لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة، أو المنسجمة، تتطلب قيام المدن بعملية الاستقلاب حلقية بدلاً من عملية الاستقلاب الأفقية. بيد أنه لا بد أولاً من فهم كيفية تطوير المدن لنظم الاستقلاب الطولية ذات الأثر الكبير، حيث يعد هذا الفهم هاماً لمعرفة كيفية إيجاد السبل الفاعلة لتحقيق التحول نحو نظم الاستقلاب المستدامة والحلقية.

كما تتأتى مساهمة المدن في ظاهرة الاحترار العالمي بشكل أساسي من عمليات الاحتراق – جراء توليد الطاقة. بيد أن هنالك دوراً حيوياً آخر للطاقة في الحفاظ على عملية الاستقلاب في المدن. من جهة أخرى، تساهم العمليات الزراعية على سبيل المثال في زيادة انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، حيث يعمل في هذا القطاع سكان كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف. كما ساهمت التغييرات في استخدامات الأراضي (لأغراض التطوير الحضري أو الحصاد) ، إلى جانب العمليات الزراعية بما يزيد على 30 بالمائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في العالم (أنظر الشكل رقم 3.4.1).

الشكل رقم 3.4.1 : عمليات الاستقلاب الافقية والحلقية



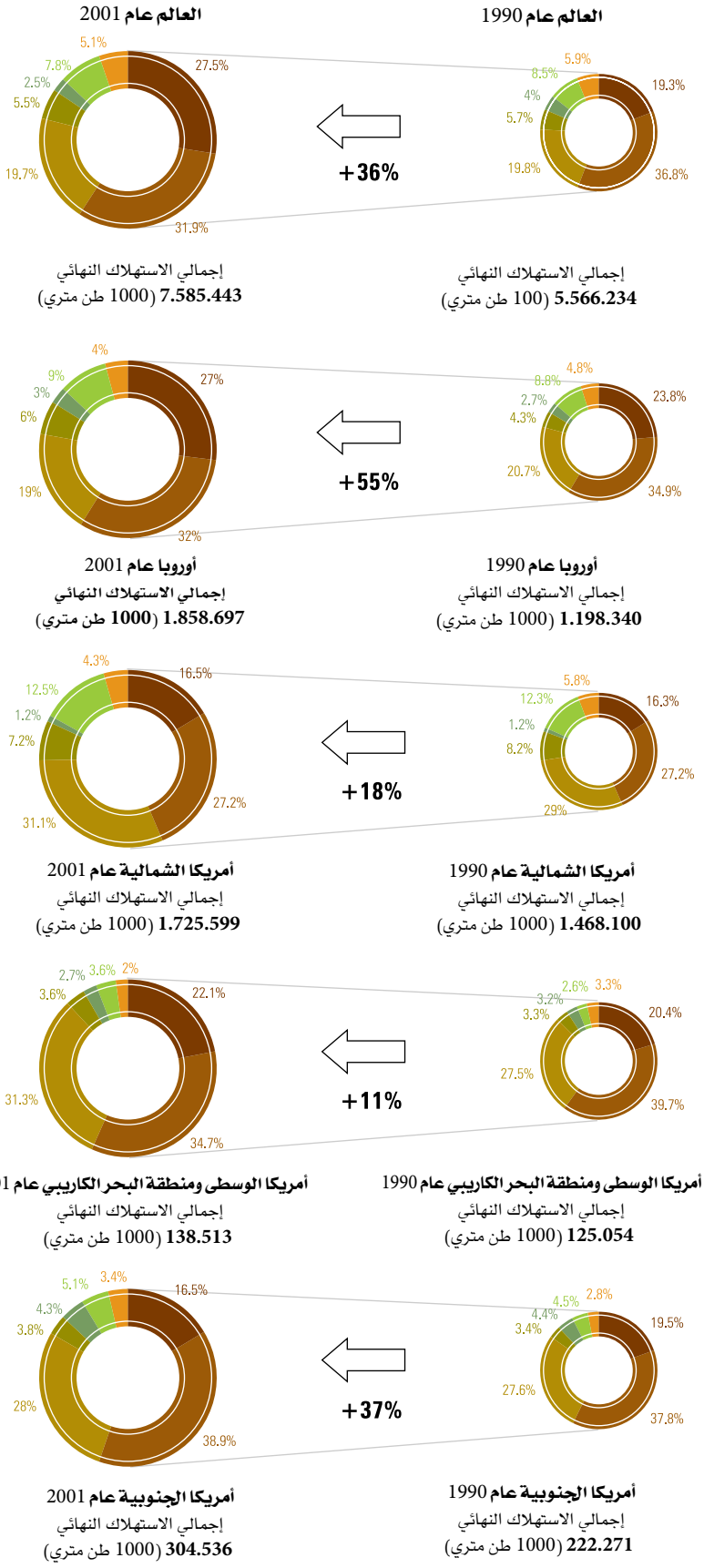
المدن في الوقت الحاضر

المدينة المستدامة

المراجع: *Figure courtesy of F. Butera*

◄ أسلاك كهربائية في مواجهة جو عاصف وغائم

الشكل رقم 3.4.2 استهلاك الطاقة بحسب المنطقة



المرجع: تم إعداد البيات من خلال الوكالة الدولية للطاقة، كما تم نشره في معهد الموارد العالمي

ملاحظات تقنية:

يتضمن **القطاع السكني** الطاقة المستخدمة في جميع الأنشطة التي تقوم بها الأسر باستثناء الطاقة المستخدمة في عمليات النقل.

يتضمن **القطاع الصناعي** طائفة من كافة القطاعات الصناعية الفرعية، كالتعدين، واستغلال المحاجر، والحديد والصلب، والإنشاء. بيد أنه لم يتم تضمين الطاقة المستخدمة في كل قطاع صناعي هنا، ولكن تمت الإشارة إليها في قطاع النقل.

يتضمن **قطاع النقل البري** كافة أنواع الوقود المستخدمة في المركبات على الطرق، بما في ذلك المركبات العسكرية، واستخدام الطرق السريعة لأغراض زراعية وصناعية. كما يستثنى من هذا القطاع بنزين المحركات المستخدم وزيت الديزل المستخدم للجرارات.

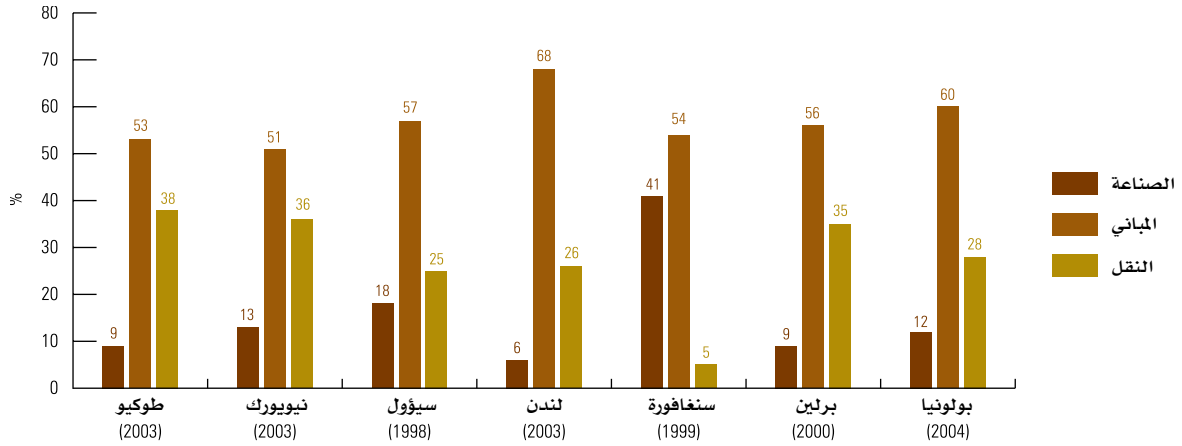
أما قطاع كافة وسائط النقل الأخرى، فيتضمن كافة أنواع الوقود المستخدم لحركات النقل الأخرى من غير النقل البري باستثناء الوقود المستخدم في مخازن الوقود البحرية الدولية، وعمليات الصيد في المحيطات والسواحل والمياه الداخلية. كما تتضمن النقل في القطاع الصناعي ويشمل ذلك السكك الحديدية، والملاحة الجوية والداخلية (بما في ذلك الأعمال الصغيرة والنقل البحري الساحلي والتي لم يتم إدراجها ضمن خانة مخازن الوقود البحرية)، وأنواع الوقود المستخدمة في نقل المعادن عبر خط الأنابيب وعمليات النقل غير المحددة.

يتضمن النقل الزراعي كافة الأنشطة المعروفة بالزراعة، والصيد والحراجة. كما يشمل القطاع الطاقة المستهلكة بعمليات الصيد في المحيطات والسواحل والمناطق الداخلية بالإضافة للطاقة المستهلكة في عمليات سحب المياه، وتوليد الطاقة، والتدفئة.

تتضمن الخدمات التجارية والعامة على سبيل المثال لا الحصر كلاً من تجارة الجملة والتجزئة، وتشغيل الفنادق والمطاعم، وخدمات البريد والاتصالات، والنشاطات العقارية، وعمليات التاجير والأنشطة التجارية، وجمع وتنقية وتوزيع المياه، وصيانة وإصلاح المركبات والدراجات النارية، والوساطة المالية، باستثناء خدمات التأمين وتوفير المعاشات التقاعدية، والحواسيب والأنشطة المرتبطة بها، وعمليات الصرف الصحي والتخلص من النفايات، والإدارة العامة والدفاع، والتعليم، وغيرها من النشاطات المجتمعية في ميادين الصحة والمجتمع والخدمات الشخصية.

تتضمن الاستخدامات التي لا تعتمد على الطاقة والاستخدامات " الأخرى" استخدام المنتجات البترولية كشمع البرافين، ومواد التشحيم، والقار، وغيرها من المنتجات. كما يفترض أن هذه المنتجات يتم استخدامها بشكل حصري لأغراض لا تعتمد على الطاقة. كما تتضمن هذه الفئة أيضاً استخدام الفحم دون الاعتماد على الطاقة (باستثناء الجفت) ومدخلات الوقود لإنتاج الأمونيا والميثانول. كما تم إدراج كافة استخدامات الوقود في ميادين أخرى هنا.

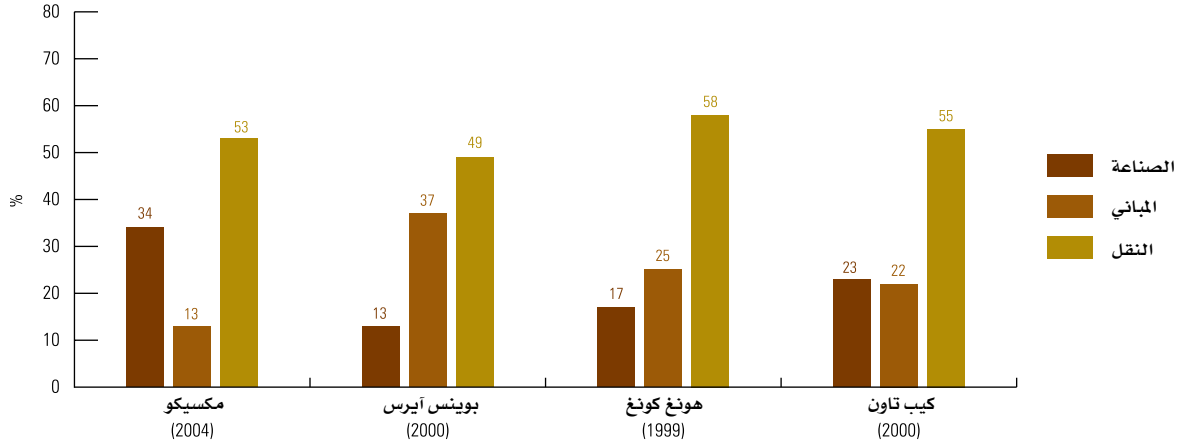
الشكل رقم 3.4.3: استهلاك الطاقة في مدن معينة في البلدان ذات الدخل المرتفع والبلدان الصناعية



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملاحظة : تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة ، 1999 – 2004

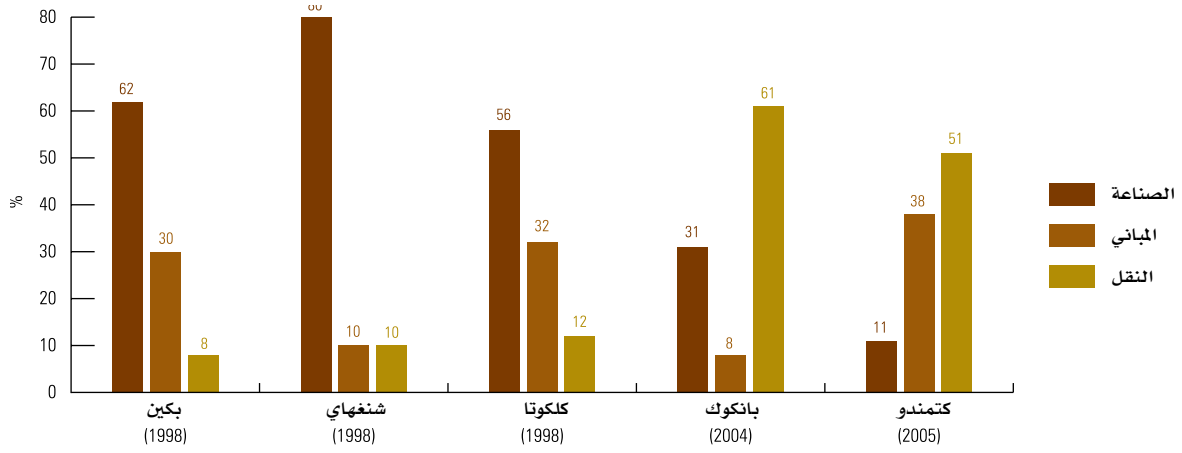
الشكل رقم 3.4.4 : استهلاك الطاقة في مدن محددة في البلدان ذات الدخل المتوسط



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملاحظة : تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة ، 1999 – 2004

الشكل رقم 3.3.5 : استهلاك الطاقة في مدن آسيوية محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملاحظة : تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة ، 1999 – 2004

استهلاك الطاقة بحسب القطاع

كانت المدن الأوروبية في مطلع مرحلة التصنيع تبدو كالمدن ذات الأنظمة الاقتصادية الناشئة في يومنا هذا، حيث كانت تعتمد الصناعات الثقيلة على الفحم، مما يؤدي إلى إنتاج مستويات مرتفعة من الانبعاثات وتلوث الهواء في المناطق الحضرية. كما كانت كمية الطاقة المستخدمة لإنتاج وحدة واحدة من الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة للغاية، حيث يعزى ذلك بصورة أساسية إلى الاستهلاك المرتفع للطاقة في القطاعات الصناعية والإنشائية. أما في المدن المتقدمة والمدن الصناعية، فيتم استهلاك الطاقة بشكل رئيسي من خلال عمليات صيانة وتشغيل البنية الأساسية المشيدة، بدلاً من التركيز على الصناعة.

أما في المدن الأكثر ثراء في العالم الصناعي، فيتم استخدام معظم الطاقة لأغراض تدفئة وإنارة المباني السكنية والتجارية، كما تحتل أغراض النقل والصناعة المرتبتين الثانية والثالثة لأكبر قطاعات استهلاك الطاقة. من جهة أخرى، وكما يشير الشكل رقم 3.4.3، فتستهلك المباني السكنية والتجارية أكثر من نصف الطاقة في المدن، كما في كل من مدن لندن، وبولونيا، وطوكيو، في حين يستهلك قطاع النقل ما بين 25 و 38 بالمائة من الطاقة، باستثناء سنغافورة، والتي نجحت في تحقيق استخدام أكثر كفاءة للطاقة في ميدان النقل الحضري. أما القطاع الصناعي، فيستهلك أقل من 10 بالمائة من الطاقة في المدن كما في برلين وطوكيو، وذلك نظراً لانتقال النشاطات الاقتصادية من قطاع الصناعة إلى قطاع الخدمات.

كما يعد قطاع النقل الأكثر استهلاكاً للطاقة في المدن مثل مدينة مكسيكو وهونغ كونغ وكيب تاون، تليه قطاعات المباني السكنية والتجارية والصناعة (أنظر الشكل رقم 3.4.4).بيد أن المدن في البلدان النامية تشير إلى توزيع مختلف لاستخدام الطاقة وذلك بحسب حجم كل منها وبحسب مرحلة التنمية التي تمر بها. أما بالنسبة للمدن الكبرى مثل بكين، وشنغهاي، وكلكوتا، فيستهلك القطاع الصناعي ما يزيد على 50 بالمائة من مجمل استخدامات الطاقة، مما يعكس النمو السريع للأنظمة الاقتصادية في كل من الصين والهند، في حين يستهلك قطاع النقل في المدن الكبيرة للبلدان التي تشهد نمواً اقتصادياً بوتيرة أبطأ ما يزيد عن نصف إجمالي الطاقة المستخدمة. كما توجد بعض الصناعات في المدن الصينية والتي تعد صناعات ذات استهلاك بالغ للطاقة، حيث يستهلك القطاع الصناعي لمدينة شنغهاي على سبيل المثال نحو 80 بالمائة من الطاقة، وذلك بالمقارنة مع ما نسبته 10 بالمائة من استهلاك الطاقة في قطاع النقل.

منظر لمدينة طوكيو في المساء: تستهلك المباني السكنية والتجارية ما يزيد على نصف الطاقة في المدينة

الأثر البيئي

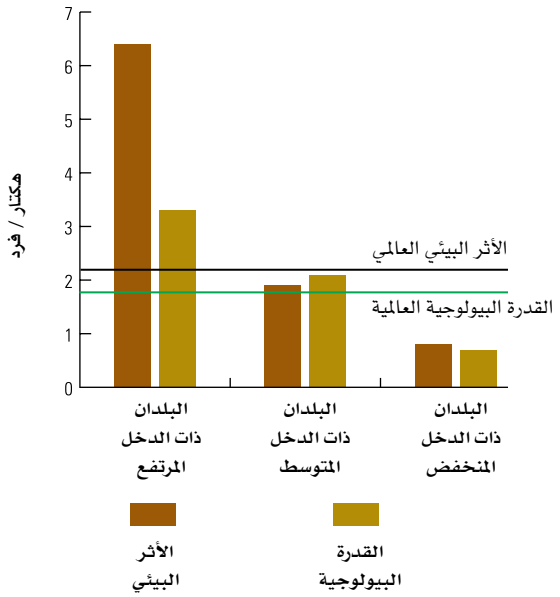
يعد الأثر البيئي / الإيكولوجي معياراً لقياس معدل الأراضي والمياه الإنتاجية التي يتطلبها كل من الأفراد، أو المدن، أو البلدان، أو سكان العالم أجمع لإنتاج مختلف الموارد التي يستهلكونها ولاستيعاب جميع المخلفات التي يولدونها، وذلك باستخدام الوسائل التكنولوجية السائدة.[2] كما يعد مجمل الأثر البيئي / الإيكولوجي لمنطقة معينة أو لمجموعة معينة من الأفراد بمثابة مجموع الأراضي الزراعية، والغابات، وأراضي الرعي، وصيد الأسماك، والأراضي المشيدة، بالإضافة لأثر الطاقة الكربونية والنووية اللازمة للحفاظ عليها ولاستيعاب نتائجها ومخرجاتها.[3] كما يتم قياس الأثر الإيكولوجي العالمي بوحدة الهكتار (الهكتار الواحد = 10.000 متراً مربعاً) للحيز البيولوجي المنتج مقابل متوسط الإنتاجية العالمية.

وقد بلغ الأثر الإيكولوجي للبشرية في يومنا هذا 2.2 هكتار لكل فرد – أي أكثر من 21 بالمائة من القدرة البيولوجية للأرض (1.8) أو أكثر من قدرتها على تجديد الموارد المستخدمة. وبعبارة أخرى، فيحتاج كوكب الأرض إلى مدة تتجاوز أربعة عشر شهراً لتجديد ما نستخدمه، نحن سكان الأرض، في عام واحد.

بيد أن البلدان ذات الدخل المتوسط والمنخفض، في المتوسط، لا تساهم في الاستهلاك العالمي المفرط للموارد، في حين توجد هنالك استثناءات تتضمن كلاً من الصين والهند، والتي يتجاوز أثرها الإيكولوجي ضعفي قدرتها البيولوجية. علاوة على ذلك، فهنالك استثناءات أخرى في البلدان ذات الدخل المرتفع أيضاً، والتي تتضمن نيوزيلندا وكندا، واللتان لا يتجاوز أثرهما الإيكولوجي نصف قدرتهما البيولوجية.

كما يمكن تقسيم مجمل الأثر الإيكولوجي إلى فئات محددة من الاستهلاك وإنتاج المخلفات. كما يتم احتساب الأثر البيئي للكربون كمساحة الغابة اللازمة لامتصاص انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون والناجمة عن احتراق الوقود الأحفوري، باستثناء النسبة التي تمتصها المحيطات. أما أثر الكتلة الحيوية للوقود، فيتم احتسابه كمساحة الغابات اللازمة لإنتاج الأخشاب وغيرها من منتجات الغابات المستخدمة كوقود. كما يمثل أثر الطاقة المائية المساحة التي تشغلها السدود والخزانات المائية. أما أثر الطاقة – لكل من موارد الطاقة الكربونية أو النووية – فيشكل أكثر من نصف مجمل الأثر الإيكولوجي العالمي. أما على مستوى المدينة، فيعد أثر الطاقة سائداً بصورة أكبر.

الشكل رقم 3.4.6– الأثر الإيكولوجي للبلدان بحسب مستوى الدخل (2003)*



المرجع: الصندوق العالمي للحياة البرية، تقرير الكوكب الحي 2006

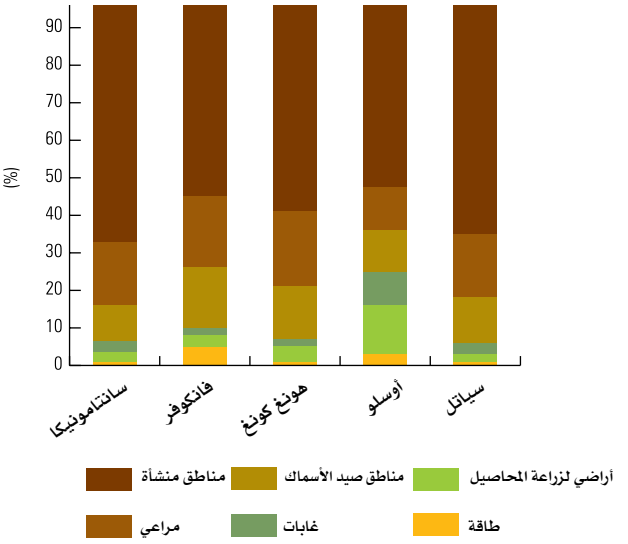
http://assets.panda.org/downloads/living_planet_report.pdf

البلدان ذات الدخل المرتفع: استراليا ، النمسا ، بلجيكا السويد ، كندا ، قبرص ، الدانمرك ، فنلندا ، فرنسا ، ألمانيا ، اليونان ، ايرلندا ، إسرائيل ، ايطاليا ، اليابان ، كوريا الجنوبية ، الكويت ، مالطة ، هولندا ، نيوزيلندا ، النرويج ، البرتغال ، المملكة العربية السعودية ، سلوفينيا ، اسبانيا ، السويد ، سويسرا ، الإمارات العربية المتحدة، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة الأمريكية.

البلدان متوسطة الدخل: ألبانيا ، الجزائر ، انغولا ، الأرجنتين ، أرمينيا ، أذربيجان ، بيلاروس ، بوليفيا ، البوسنة والهرسك ، بوتسوانا ، البرازيل ، بلغاريا ، شيلي ، الصين ، كولومبيا ، كوستاريكا ، كرواتيا ، كوبا ، الجمهورية التشيكية ، جمهورية الدومينيك ، إكوادور ، مصر ، السلفادور ، استونيا ، الغابون ، جورجيا ، غواتيمالا ، هندوراس ، هنغاريا ، اندونيسيا ، إيران ، العراق ، جامايكا ، الأردن ، كازاخستان ، لاتفيا ، لبنان ، ليبيا ، ليتوانيا ، مقدونيا ، ماليزيا ، موريشيوس ، المكسيك ، المغرب ، ناميبيا ، بنما ، باراغواي ، بيرو ، والفلبين ، بولندا ، رومانيا ، روسيا (والاتحاد السوفيتي في 1975) ، صربيا والجبل الأسود ، سلوفاكيا ، جنوب افريقيا ، سري لانكا ، سوازيلاند ، سوريا ، تايلاند ، ترينيداد وتوباغو ، تونس ، تركيا ، تركمانستان ، وأوكرانيا ، وأوروغواي ، فنزويلا.

البلدان ذات الدخل المنخفض: أفغانستان ، بنغلاديش ، بنين ، بوركينا فاسو ، بوروندي ، كمبوديا ، الكاميرون ، جمهورية إفريقيا الوسطى مندوب ، تشاد ، الكونغو ، ساحل العاج، اريتريا ، إثيوبيا ، غامبيا ، غانا ، غينيا ، غينيا – بيساو ، هايتي ، الهند ، كينيا ، كوريا ، وقيرغيزستان ، لاوس ، ليسوتو ، ليبيريا ، مدغشقر ، ملاوي ، مالي ، موريتانيا ، جمهورية مولدو فا ، ومنغوليا ، موزامبيق ، ميانمار ، نيبال ، نيكاراغوا ، النيجر ، نيجيريا ، باكستان ، بابوا غينيا الجديدة ، رواندا ، السنغال ، سيراليون ، الصومال ، السودان ، طاجيكستان ، تنزانيا ، توغو ، أوغندا ، أوزبكستان ، فيتنام ، اليمن ، زامبيا ، زيمبابوي.

الشكل رقم 3.4.7 – الأثر الإيكولوجي بحسب المكونات في مدن محددة



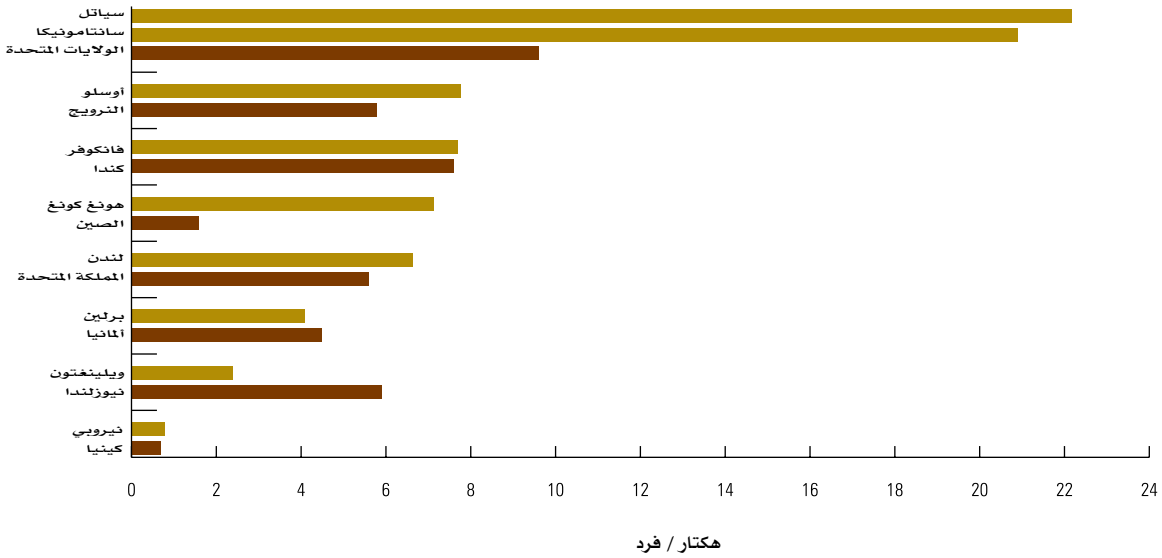
المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

ملحوظة: تم جمع البيانات من مصادر مختلفة.

الشكل رقم 3.4.8 – الأثر الإيكولوجي لمدينة برلين لعام 2000

المرجع: *Jens Pacholsky*

الشكل رقم 3.4.9 الأثر الإيكولوجي لمدن محددة وللبلدان التي تقع بها.



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008

ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متنوعة

ملحوظات:

1 Bettencourt et al., 2007
2 Wackernagel & Rees, 1996.
3 Global Footprint Network, 2007

3.5

استهلاك الطاقة في المناطق الحضرية على مستوى المساكن

عدادات الكهرباء في إحدى المباني في المدينة

الأنماط السائدة في العالم المتقدم

تشير الدراسات إلى أن المباني السكنية والتجارية تعد سبباً لنحو 30 بالمائة من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في البلدان التابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.[1] بيد أن الإجراءات الرامية إلى خفض الانبعاثات المتأتية من المباني لا تعتمد فقط على عوامل المناخ، ونوع البناء، ومستوى التنمية الاقتصادية، بل أنها تعتمد أيضاً على أسلوب الحياة المتبع، ومدى توفر مصادر الطاقة وهيكل نظام الطاقة المحلية.

كما تتصدر عمليات تدفئة المباني السكنية والتجارية الطليعة في الاستخدامات المنزلية للطاقة في البلدان المتقدمة، كما أنها تعد أحد الأسباب الرئيسية لانبعاثات غازات الاحتباس الحراري المرتبطة بالطاقة. بيد أن العقبة الأساسية التي تحول دون الحد من هذه الانبعاثات تتمثل في واقع تصميم وإنشاء غالبية المباني الحالية في المناطق الحضرية الأوروبية عندما كانت تكلفة الطاقة قليلة فضلاً عن عدم نشوء ظاهرة الاحترار العالمي آنذاك. كما أن العمليات غير الفاعلة للتصميم والإنشاء، إلى جانب شيوع استخدام مواد الإسمنت، والفولاذ، والزجاج في الهندسة المعمارية الجديدة، قد أدت جميعها إلى الاستخدام المسرف للطاقة في هذه المباني، والتي تعتمد بصورة كبيرة على الاستخدام الكثيف للطاقة لأغراض التدفئة والتبريد.

كما توجد إحدى المفارقات هنا، حيث أن المباني القديمة – والتي تم إنشاؤها في القرن التاسع عشر أو ما قبل ذلك– تعتمد على معدل أقل من الطاقة بالمقارنة مع تلك المباني التي تم إنشاؤها خلال فترتي الستينيات والسبعينيات. كما يعزى ذلك نظراً إلى تصميم المباني في الماضي بهدف تحقيق أقصى مستويات الراحة مع استخدام الحد الأدنى من التقنيات

ذات الصلة بالطاقة، وذلك باستخدام مواد البناء المناسبة والتي تتناسب والمناخ المحلي. بيد أن التوجه الحديث نحو استخدام مواد البناء التي تعتمد على الطاقة بشكل كثيف ، والتي تعد غير مناسبة للمناخ المحلي لكل منطقة، قد أدى إلى المعدل المرتفع للغاية في استهلاك الطاقة في البلدان المتقدمة.

أما في مدن البلدان المتقدمة، فيعد مستوى الطاقة المستهلكة في المباني السكنية كبيراً، وذلك كما هو مشار إليه في الشكل رقم 3.5.1، ففي كل من لندن، وسيؤول، وبرلين، وبولونيا على سبيل المثال، تستهلك المباني السكنية أكثر من 50 بالمائة من إجمالي الطاقة المستخدمة. من جهة أخرى، ففي المدن التي تشهد نمواً اقتصادياً سريعاً، كالمدن الصينية، فيستهلك القطاع التجاري الجزء الأكبر من الطاقة.

ونظراً للتأثر الشديد لاستهلاك الطاقة لكل من أغراض التدفئة والتبريد بنوعية المباني، فهنالك أثر كبير لتصميم المبنى على مستوى الطلب على الطاقة. كما يوجد عامل هام ينبغي على الدول إتباعه للحد من اعتمادها على الموارد الشحيحة، ألا وهو اعتماد أنظمة بناء فاعلة على صعيد حفظ الطاقة – بما في ذلك متطلبات العزل، واستخدام مواد البناء ذات الأثر المنخفض، والمرونة بغية تحسين نوعية البناء في ظل التطور التكنولوجي– بيد أنه نادراً ما يتم تطبيق مثل هذه الأنظمة.

وعادة ما يشكو المقاولون في قطاع الإنشاءات من التكلفة المرتفعة للمباني المعزولة جيداً بالمقارنة مع المباني ذات العزل الضعيف، بيد أن الأدلة تشير هنا إلى أن الوفورات التي تحققها الأسر في فواتير الكهرباء تعوض التكلفة الأولية المرتفعة للبناء. علاوة على ذلك، فيؤدي العزل الرديء للمباني إلى زيادة تكاليف التدفئة، الأمر الذي ينعكس على الأسر ذات الدخل المنخفض بحدة أكبر. كما أعلنت لجنة الأسر في المجتمع الأوروبي (European Community Household Panel) على سبيل المثال عن تصريح 17 بالمائة من الأسر في دول الاتحاد الأوروبي عدم مقدرتها على تدفئة أو عزل مساكنها بشكل كاف.[2] كما تشير أحدث التقديرات المتوفرة إلى وجود نحو مليوني أسرة في المملكة المتحدة والتي شهدت عام 2004 صعوبة في الحفاظ على التدفئة في مساكنها ضمن مستوى مقبول على صعيد التكلفة.[3] كما ينطبق الأمر ذاته على منطقة جنوب أوروبا، حيث تم تسجيل عدد مذهل من الأسر في كل من اليونان بنسبة 45 بالمائة، وإسبانيا بنسبة 55 بالمائة، والبرتغال 74 بالمائة والتي تعد غير قادرة على تحقيق متطلباتها واحتياجاتها من ظروف الراحة وذلك نظراً لعدم قدرتها على دفع ثمن الوقود اللازم لتدفئة مساكنها التي لم يتم عزلها. كما خلصت دراسة تم إعدادها في المنطقة المركزية في مدينة أثينا في اليونان إلى وجود صلة مباشرة ما بين رداءة عزل المباني ونفقات التدفئة : حيث أنه وكلما انخفض مستوى الدخل الأسري، كلما ارتفعت تكلفة التدفئة للفرد الواحد وللوحدة السكنية الواحدة.[5]

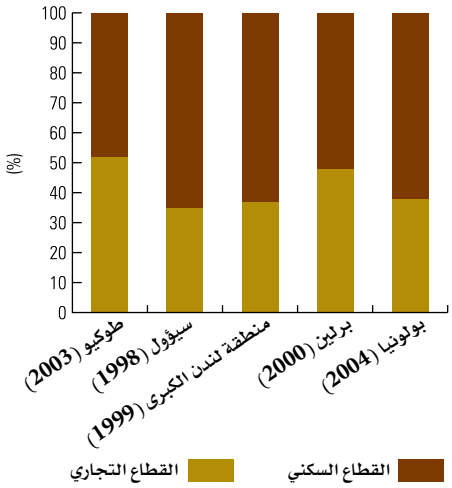
من جهة أخرى، فإن العزل الجيد للمباني ذات النوعية الجيدة لا يؤد فقط إلى تحقيق استهلاك أدنى للطاقة وتحقيق معدلات أعلى من الراحة، بل أنه يعمل أيضاً على تحقيق صحة أفضل لسكانها. كما خلصت العديد من الدراسات التي تم إعدادها في أوروبا الشرقية مؤخراً إلى شكاوى الأفراد من عدم كفاية الحرارة التي يتم توصيلها من أنظمة التدفئة في المناطق السكنية، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع معدلات الأمراض، ففي منطقة سيفاستوبول في أوكرانيا على سبيل المثال، أصيب نحو 56 بالمائة من سكان المنازل رديئة النوعية بالمرض جراء الانخفاض الشديد في درجات الحرارة داخلها.[6]

ومنذ مطلع فترة الثمانينيات، فقد كان هنالك قلقاً متزايداً إزاء الحفاظ على الطاقة، الأمر الذي دفع الحكومات المركزية والمدن إلى تطبيق لوائح تنظيمية جديدة للمباني. بيد أنه وعلى الرغم من هذه الأنظمة، فقد كان مجمل الأثر على استخدام الطاقة محدوداً نوعاً ما، وذلك لعدة أسباب، وهي:

- تطبيق الأنظمة والقوانين على المباني الجديدة فقط أو على المباني القديمة التي تم تجديدها بالكامل، حيث لم يتضمن ذلك المباني القديمة والتي تشكل نسبة كبيرة من المباني في أوروبا.
- ارتفاع المساحة المعيشية للأسر كلما ارتفع مستوى دخلها، حيث ارتفع متوسط حجم الوحدة السكنية الواحدة في دول الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر من 84 متراً مربعاً في عام 1985 إلى 89.5 متراً مربعاً عام 2001، وبمعدل سنوي بلغ في المتوسط 0.4 بالمائة أو ما يعادل 0.3 متراً مربعاً للفرد الواحد.[7] كما ارتفع حجم المساكن في الولايات المتحدة بشكل أكبر، حيث تضاعفت مساحة مسطح منزل أية أسرة جديدة من 100 متراً مربعاً تقريباً عام 1972 إلى 200 متراً مربعاً في يومنا هذا.[8] بيد أنه وفي ظل ارتفاع متوسط حجم المساكن، فسوف يكون هنالك استخداماً أكبر للطاقة لأغراض التدفئة والتبريد، فضلاً عن سكن الأسر الأصغر من حيث عدد الأفراد للوحدات السكنية الأوسع. من جهة أخرى، فإن حجم الأسرة في البلدان المتقدمة قد بات يشهد تقلصاً، بالإضافة إلى زيادة عدد المساكن اللازمة لاستيعاب شخص أو شخصين. كما تعزى هذه الظاهرة بشكل خاص إلى العدد المتزايد من المسنين، حيث خلصت دراسة تضمنت 258 مدينة في دول الاتحاد الأوروبي إلى تزايد عدد الأفراد ممن يعيشون لوحدهم بالإضافة إلى وجود تباين كبير ما بين متوسط المساحة المعيشية للفرد الواحد بين مختلف المدن.كما يعيش سكان المدن في كل من الدنمارك، وهولندا، والسويد، وألمانيا على سبيل المثال بمساحة معيشية تبلغ ضعف المساحة التي يعيش بها سكان المناطق الحضرية في كل من رومانيا، ولاتفيا، وبولندا.[9]

ونظراً لهذه الأسباب وأخرى غيرها، فهنالك ضرورة لإيجاد تدابير أكثر صرامة للحد من استهلاك الطاقة في كل من المباني القائمة والجديدة. كما يتم تصميم المباني في بعض الأماكن بحيث تكون خالية من الكربون، كما في المملكة المتحدة، حيث سيتم تطبيق الأنظمة الخاصة بالمباني الخالية من الكربون بحلول عام 2016.

الشكل رقم 3.5.1 – نسبة استهلاك الطاقة في القطاعات السكنية والتجارية في مدن محددة في البلدان ذات الدخل المرتفع



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008
ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متنوعة، الأعوام 1998–2004

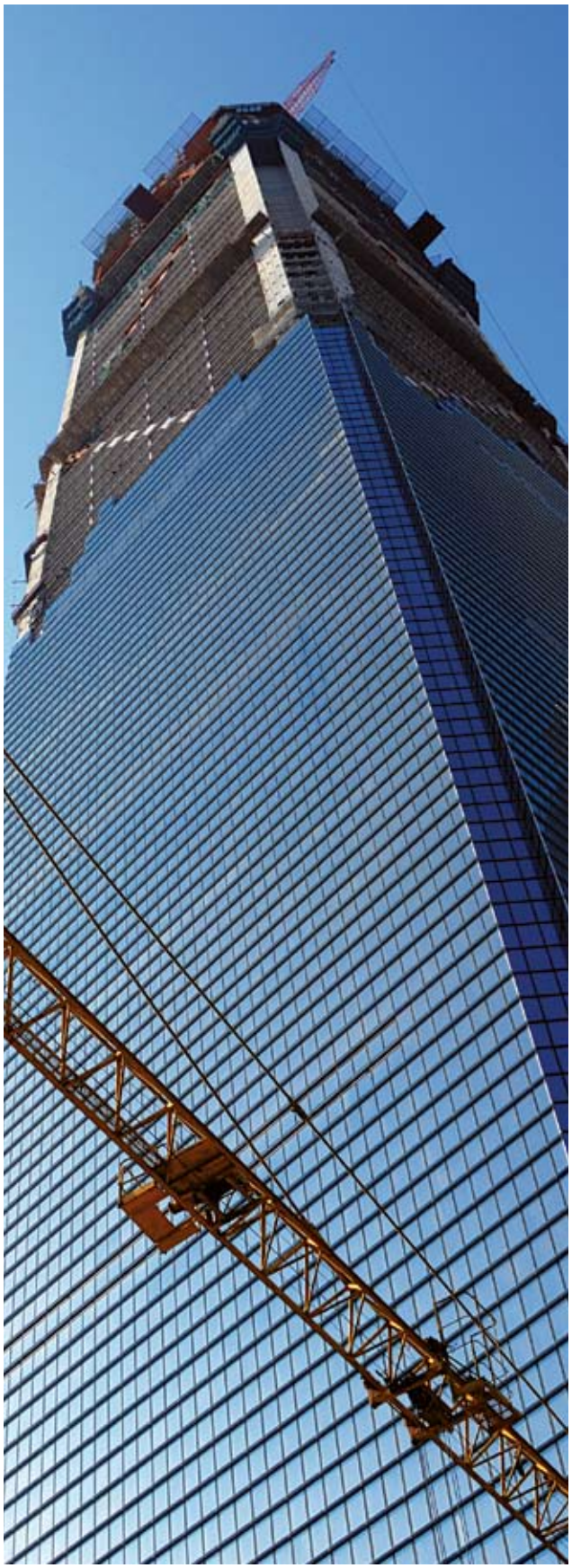
الأنماط السائدة في البلدان النامية

يوجد هنالك أثر كبير لعوامل النمو السكاني، والتحضر، والتنمية الاقتصادية على الصناعة الإنشائية في البلدان النامية، وتتمثل أبرز هذه التأثيرات في النمو الاقتصادي السريع للصين، حيث يتم إنشاء المباني الجديدة بمعدل يبلغ قرابة 1.8 مليار متراً مربعاً سنوياً.[10] كما باتت الصين تتناول مسألة حفظ الطاقة على محمل الجد ؛ وذلك من خلال تطبيق أنظمة البناء الجديدة، من جهة أخرى، فقد ألزمت الهند أيضاً ضرورةً الامتثال لقانون حفظ الطاقة والبناء والذي تم إصداره عام 2007.

أما في القرن الحادي والعشرين، فإن الطلب على الطاقة لأغراض تدفئة المباني سوف يرتفع بشكل حاد في البلدان النامية التي تشهد فصل شتاء قارس – حيث لا يعزى ذلك فقط نظراً للزيادة في حجم المساكن، بل أيضاً نظراً لارتفاع الحد الأدنى المعايير الراحة التي تتطلبها الأسر.كما حدثت هذه الظاهرة بالفعل في البلدان المتقدمة، في بداية القرن العشرين، حيث كانت أغنى الأسر تقوم بتدفئة غرفة واحدة في مسكنها، بدرجة حرارة لا تتجاوز في المعتاد 18 درجة مئوية. بيد أنه وفي [illegible] القرن العشرين، فقد كانت الأسر نفسها تقوم بتدفئة المسكن بالكامل، وتدفئة الغرف غير المستخدمة أيضا، حيث ارتفع الحد الأدنى لراحة الأسر إلى أكثر من 20 درجة مئوية.

وينبغي أن تتضمن سياسات الطاقة التي تتناول القطاع السكني تحديد أولوية تتمثل في تحسين ظروف المباني، لا سيما في مساكن الأفراد من ذوي الدخل المنخفض. بيد أن الارتفاعات التي تطرأ على أسعار الوقود تعمل على تشكيل أبرز المشاكل الاقتصادية بالنسبة للسكان من ذوي الدخل المنخفض، كما من المحتمل أن تنشأ مشاكل اجتماعية في حال استمرار ارتفاع أسعار الوقود بسرعة في المجتمعات بأكملها.[12] كما أن سلم أسعار الطاقة أو المحروقات يعني انعكاس تغير مستوى الدخل الأسري في نوع وتكلفة الوقود المستخدم. كما تميل الأسر ذات الدخل المنخفض بشكل عام إلى استخدام أنواع الوقود الأكثر تكلفة والأقل كفاءة من حيث الطاقة، كاستخدام الفحم والوقود الحيوي. وبذلك، فإن صعود سلم المحروقات لا يعمل فقط على تحسين نوعية حياة الأسر الفقيرة، بل أنه يقلل من احتمالية استخدامها لأنواع الوقود المكلفة والضارة بالبيئة. علاوة على ذلك، فإن المباني التي تعتمد على مستويات متدنية من الطاقة والتي يتم تصميمها بشكل مناسب لا تساهم فقط في التخفيف من آثار ظاهرة تغير المناخ ؛ بل أنها تعمل أيضاً على الحد من مستويات تأثر الفقراء وضعفهم.

وتتخذ المدن دورا أساسيا في تنفيذ المعايير الوطنية، حيث أنها تتمتع بالمقدرة على إصدار تصاريح البناء وضمان تحقيق المشاريع لقوانين الكفاءة في استخدام الطاقة، كما بإمكانها طرح قواعد جديدة لحفظ الطاقة في الخطط الرئيسية. بيد أنه عادة ما تغفل إدارات المدن لهذه التفاصيل كالطاقة الكامنة في مواد البناء. كما يتم استهلاك نسبة كبيرة من الطاقة في الأنظمة الاقتصادية الناشئة بشكل خاص، حيث يشهد قطاع الإنشاء نمواً سريعاً، حيث يعمل القطاع الصناعي على إنتاج الإسمنت، والصلب، والألمنيوم، والزجاج، وهي المواد اللازمة لإنشاء المباني.كما ينبغي على المدن اتخاذ جملة من التدابير للتخفيف من آثار ظاهرة الاحترار العالمي والتي تتضمن استخدام مواد بناء تتضمن مستويات منخفضة من الطاقة والتي يمكن أن تتأتى من إدخال الابتكارات في مواد البناء التقليدية وفي تقنيات الإنشاء بغية تحسين الأداء ومتانة الإنشاءات.



ناطحة سحاب قيد الإنشاء في مدينة بودونغ، الصين: حيث يتم إنشاء المباني الحديثة في الصين على مساحة تبلغ نحو 1.8 مليار متراً مربعاً سنوياً ◀

المباني ذات الاستخدام الفاعل للطاقة في مدينة بكين

عملت بكين منذ عام 1991 على تطبيق تدابير إلزامية في تصاميم المساكن الجديدة وذلك بغية توفير الطاقة. كما لم يتم السماح البدء بالأعمال الإنشائية للمباني السكنية التي لم يتم تصميمها وفقاً لمعايير الكفاءة في استخدام الطاقة. علاوة على ذلك، وبحلول نهاية عام 2003، فقد تم بناء ما مجموعه 120 مليون متراً مربعاً من المباني السكنية وفقاً لمعايير الكفاءة في استخدام الطاقة، حيث تم تلبية هذه المعايير ضمن 30 مليون متراً مربعاً منها، الأمر الذي يتطلب تحقيق خفض في استخدام الطاقة بنسبة 50 بالمائة في المباني التي تم تصميمها قبل عام 1991.

وقد كان للمباني ذات الكفاءة في استخدام الطاقة مزايا اجتماعية، كما ارتفع متوسط درجة حرارة الغرفة الواحدة في هذه المباني في فصل الشتاء لأكثر من 18 درجة مئوية. كما أصدرت بكين في شهر يونيو/ حزيران 2004 معيار بناء للكفاءة في استخدام الطاقة والذي يتطلب تحقيق خفض في استخدام الطاقة في المباني السكنية بما نسبته 65 بالمائة. من جهة أخرى، فقد اتخذت المدينة هذا التدبير الجديد نظراً لأنها لا تزال متخلفة عن المستويات الدولية المتقدمة، حتى في ظل استخدامها لمعيار الكفاءة في استخدام الطاقة الذي بلغ 50 بالمائة. بيد أن الفرق لا يكمن في المواد، أو المعدات أو تقنيات البناء المستخدمة؛ بل في معايير التصميم. وفي السنوات الأخيرة، بقيت المناطق الحديثة والمنشأة في بكين تنتج أكثر من 100 مليون متراً مربعاً سنوياً. كما أنه وفي ظل هذه العمليات الإنشائية الواسعة، وفي حال استمرار هيمنة المعايير الأضعف في كفاءة استخدام الطاقة، فسوف تتمثل النتيجة باستهلاك كبير للطاقة الأمر الذي سيكون علاجه في المستقبل صعباً ومكلفاً للغاية.

وبغية تحسين نوعية الإنشاءات وضمان الامتثال لمعيار الكفاءة في استخدام الطاقة، فقد جمعت بكين معياراً محلياً لما يسمى " عمليات التفتيش ومعايير المطابقة لمشاريع العزل في المباني السكنية ذات الكفاءة في استخدام الطاقة" حيث يعد هذا المعيار الأول من نوعه في الصين. كما يتضمن هذا المعيار متطلبات جودة مواد البناء، والتكنولوجيا الإنشائية، وعمليات مراقبة الجودة والإدارة، وعمليات الإشراف والتفتيش والموافقة المرتبطة بالكفاءة في استخدام الطاقة في مشاريع البناء والعزل. علاوة على ذلك، فيتضمن المعيار تنفيذ عمليات عشوائية من التفتيش الميداني لإتمام عمليات مراقبة المشاريع.

مبنى سكني في مدينة بكين، الصين

الطاقة الكامنة

يتم استهلاك الطاقة في المباني ضمن خمس مراحل. كما تتمثل المرحلة الأولى في تصنيع مواد البناء ومكوناتها، ويطلق على هذه المرحلة " الطاقة الكامنة".أما المرحلتين الثانية والثالثة، فتتمثلان في الطاقة المستخدمة في نقل المواد من المصانع إلى مواقع الإنشاء والطاقة المستخدمة في عمليات الإنشاء الفعلي للمباني، واللتان يشار إليهما بما يسمى "الطاقة الرمادية" و" الطاقة المستحثة" على التوالي. أما في المرحلة الرابعة، فيتم استهلاك الطاقة خلال عمل المبنى لدى إشغاله – " الطاقة التشغيلية". وأخيراً، فيتم استهلاك الطاقة في عملية هدم المباني كما في عمليات إعادة تدوير أجزائها. كما تتضمن المواد التي تحتوي على أكبر نسبة من الطاقة الكامنة كلاً من الإسمنت، والألمنيوم، والصلب، فضلاً عن أن إنتاج هذه المواد يعد سبباً لكميات كبيرة من انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون. كما تعد مادة البلاستيك أيضاً مادة ذات استخدام كثيف للطاقة.

وباحتساب الأرقام الكلية، نجد بأن استهلاك الطاقة الكامنة يشكل نسبة كبيرة من إجمالي استخدام الطاقة في أية دولة، حيث تشير التقديرات في حالة المملكة المتحدة إلى وجود ما نسبته 10 بالمائة من مجمل استهلاك الطاقة في مواد البناء. كما يمكن خفض الطاقة الكامنة من خلال اختيار مواد بناء مختلفة، حيث تشير الدراسات إلى أن مجمل الطاقة المستهلكة في عمليات تصنيع حزم الصلب تتجاوز الضعفين أو الثلاثة أضعاف، كما أن استخدام أنواع الوقود الأحفوري تعد أعلى بنحو 6 إلى 12 ضعفاً بالمقارنة مع معدلات استخدامها في عمليات تصنيع الخشب الرقائقي. كما خلصت الدراسات الهولندية إلى أن الزيادة في استخدام الأخشاب من شانه الحد من مستوى انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون بنسبة 50 بالمائة تقريباً.

المرجع: برنامج الأمم المتحدة للبيئة ، 2007

الطاقة المستخدمة لأغراض الطهي

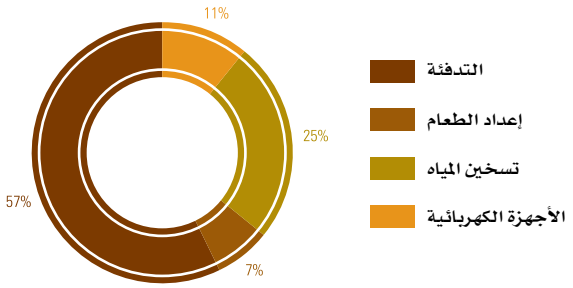
بالرغم من استخدام معظم الطاقة في المباني السكنية في دول الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر لأغراض التدفئة؛ إلا أننا نجد هنا صورة مختلفة تماماً في مساكن الأفراد من ذوي الدخل المنخفض في مدن البلدان النامية، حيث يتم استخدام الطاقة بشكل أساسي لأغراض الطهي (حيث يتم إنتاجها من خلال حرق الفحم أو الكيروسين). كما تتراوح نسبة الطاقة المستخدمة لأغراض الطهي في البلدان المتقدمة ما بين 4 و 7 بالمائة من مجمل استهلاك الطاقة المنزلية، في حين تشكل أغراض الطهي في عدد كبير من البلدان النامية المصدر الرئيس لاستهلاك الطاقة بالنسبة لغالبية الأسر.

ويشهد استخدام أنواع الوقود الحيوي التقليدية (مثل روث الحيوانات، ومخلفات المحاصيل، والخشب، والفحم النباتي) لأغراض الطهي والتدفئة انخفاضاً بصورة عامة في المناطق الحضرية من غير العشوائيات في البلدان النامية، كما بات هنالك عدد كبير من سكان العشوائيات أيضاً ممن تحولوا إلى استخدام أنواع أخرى من الطاقة غير الحيوية لدى تمكنهم من تحمل نفقات ذلك. أما في المناطق الحضرية في الهند على سبيل المثال، فقد انخفضت نسبة أنواع الوقود الحيوي من 49 بالمائة عام 1983 إلى 24.4 بالمائة عام 1999، وذلك نظراً إلى زيادة توفر مصادر أخرى للطاقة (الغاز السائل، والكيروسين، والفحم).[13]

بيد أن هنالك العديد من الأسر في المدن الإفريقية والآسيوية والتي لا تزال تعتمد بشكل رئيس على أنواع الوقود الحيوي لأغراض الطهي. كما تشير التقديرات إلى وجود ما نسبته 80 بالمائة من الأسر في المناطق الحضرية في العاصمة الكينية نيروبي والتي تستخدم الفحم كمصدر للطاقة ، الأمر الذي يشكل استهلاكاً سنوياً يبلغ قرابة 91.250 طناً، أي ما يعادل تدمير أكثر من 900.000 طناً من خشب الأشجار سنوياً.[14] أما في الأحياء الفقيرة والعشوائيات في مدينة داكا الهندية، فيبلغ المعدل اليومي الفردي لاحتراق الوقود الحيوي ما معدله 0.25 كيلوغراماً، مما يسفر عن حرق 500 طناً من الحطب يومياً.[15]

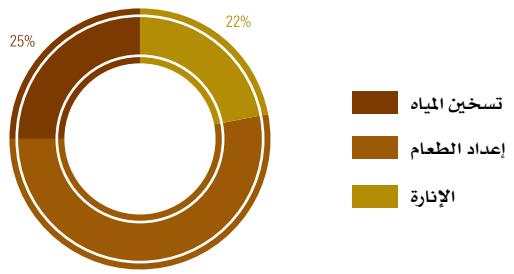
وتشير الدراسات الديموغرافية والصحية التي تم إعدادها في العديد من البلدان النامية بين عامي 1995 و 2003 إلى وجود عدد كبير من الأسر في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى والتي لا تزال تعتمد بصورة رئيسية على أنواع الوقود الحيوي لأغراض الطهي.[16] كما أن الحياة الحضرية في تلك المدن لم تؤد إلى تغيير في الوقود المستخدم لأغراض الطهي في الأحياء الفقيرة، أو في المناطق من غير العشوائيات. فعلى سبيل المثال، تستخدم 86 بالمائة من الأسر الحضرية في مدينة بنين الخشب أو الفحم لأغراض الطهي. بيد أن استخدام الخشب والفحم لا يقتصر على الأحياء الفقيرة في مدينة بنين، حيث توجد ما نسبته 74 بالمائة من الأسر من سكان المناطق غير الفقيرة والتي تستخدم أنواع الوقود هذه لأغراض الطهي، وذلك بالمقارنة مع استخدامها بنسبة 92 بالمائة في الأحياء الفقيرة للغرض ذاته. كما يتمثل التحول في استخدام الطاقة في المناطق من غير الأحياء الفقيرة في مدينة بنين بصورة رئيسية من استخدام الأخشاب إلى استخدام الفحم،بيد أن استخدام الغاز، أو الكيروسين، أو الكهرباء

الشكل رقم 3.5.2: أنماط الاستخدام المنزلي للطاقة في دول الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر، عام 1997



المرجع: لجنة الجماعات الأوربية ، 2001

الشكل رقم 3.5.3 أنماط الاستخدام المنزلي للطاقة للأسر ذات الدخل المنخفض في مدينة كيب تاون ، عام 1996



المرجع: Winkler, et al., 2005.

تستخدم نحو ربع النساء في المناطق الحضرية المصادر التقليدية للطاقة لأغراض الطهي

لأغراض الطهي لا يمثل خياراً حتى يومنا هذا بالنسبة للعديد من الأسر. من جهة أخرى، ونظراً لعدم تمكن العديد من الأسر في المدن الإفريقية من تحمل نفقات استخدام الكيروسين والغاز السائل، فتواصل الغالبية العظمى استخدامها للحطب والفحم. بيد أن استخدام الوقود الصلب في المناطق من غير الأحياء الفقيرة في المدن الإفريقية لا يمكن ربطه بالافتقار للموارد المالية – حيث تمت ملاحظة وجود اتجاه مقلق في المدن الإفريقية، والذي يتمثل في الاستمرار في استخدام أنواع الوقود الصلب حتى في المناطق من غير الأحياء الفقيرة حيث يمكن للأسر تحمل نفقات استخدام الكهرباء، والكيروسين، والغاز السائل لأغراض الطهي. كما يشير ذلك إلى أنه ولدى صعود الأفراد إلى أعلى السلم الاقتصادي، فإنهم يعملون على تغيير الوقود المستخدم لأغراض التدفئة والإنارة، ولكن ليس بالضرورة لأغراض الطهي.

بيد أنه قد لوحظ التحول من استخدام الوقود الحيوي إلى مصادر أخرى للطاقة لأغراض الطهي في بلدان إفريقية أخرى، بما في ذلك غابون، وكينيا، ونيجيريا. كما يعد استخدام الغاز والكيروسين لأغراض الطهي في مدن هذه البلدان الثلاث أكثر شيوعاً من استخدام الوقود الصلب. أما في غابون، فتستخدم أكثر من 68 بالمائة من الأسر للغاز، في حين يعد استخدام الكيروسين لأغراض الطهي أكثر شيوعاً بين الأسر التي تعيش في المناطق الحضرية في كل من كينيا ونيجيريا (47 بالمائة و 46 بالمائة على التوالي).بيد أنه من المثير للاهتمام أن نلاحظ هنا وجود نسبة كبيرة من الأسر في المناطق الحضرية في نيجيريا والتي لا تزال تعتمد على استخدام الخشب والفحم للطهي (بنسبة 49 بالمائة) في حين تعد هذه البلاد من ضمن أكبر البلدان المنتجة للنفط. أما في زيمبابوي، فتتضح صورة مختلفة بعض الشيء: حيث أن شيوع استخدام الكيروسين لا يقتصر على المناطق الحضرية فقط، بل في بعض مناطق الأرياف أيضاً.

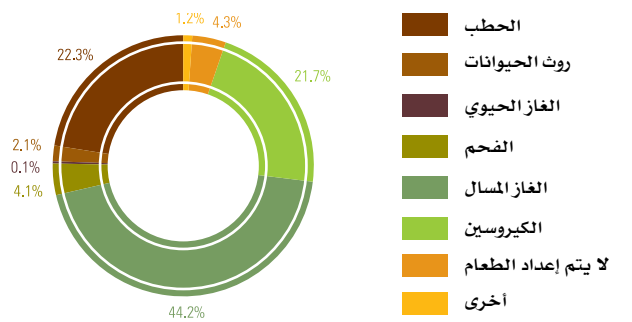
كما يتضح هنا بأن التحول الحضري في العديد من البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى لم تتم ترجمته بعد إلى تحول في استخدام الطاقة، كما هو الحال في البلدان المتقدمة وفي معظم بلدان أمريكا اللاتينية، وشمال إفريقيا وآسيا. أما في كل من مصر والمغرب على سبيل المثال، فإن استخدام الغاز لأغراض الطهي يكاد يكون أمراً شائعاً بين جميع الأفراد. بيد أن هنالك بعض المدن في آسيا وأمريكا اللاتينية حيث لا تزال هنالك نسبة كبيرة من سكان المناطق الحضرية والتي تعتمد على أنواع الوقود الحيوي. كما توجد أكثر من 40 بالمائة من الأسر في المناطق الحضرية في كل من بنغلادش، ونيبال، وغواتيمالا، ونيكاراغوا والتي لا تزال تعتمد على الوقود الحيوي.

وبصورة عامة، فكلما انخفض مستوى الدخل الأسري، كلما ارتفعت حصة الأسرة من استهلاك الوقود الحيوي التقليدي المستخدم لأغراض الطهي.[17،18] علاوة على ذلك، فهنالك دور هام لحجم المستوطنات التي تعيش بها الأسر، ففي المدن المتوسطة والصغيرة؛ تعد نسبة الوقود الحيوي التقليدي المستخدم لأغراض الطهي أعلى وذلك نظراً لسهولة توفرها، كما أنه قد لا يكون من المجدي اقتصادياً استخدام الأسر لمصادر بديلة للطاقة، مثل استخدام الكهرباء.

كما أن عمليات احتراق الوقود الحيوي على نحو غير تام تساهم في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وكما تمت الإشارة إليه في الشكل رقم 3.5.7، فتطلق مواقد الطهي التي يتم استخدام الوقود الحيوي بها معدلات كبيرة من غاز ثاني أكسيد الكربون، وأول أكسيد الكربون، والميثان، وأكسيد النيتروجين، حيث لا يسفر ذلك عن تلويث البيئة فقط، بل أنه يعرض الأفراد المستخدمين له لخطر التعرض لسموم خطيرة. من جهة أخرى، فمن المعروف بأن مواقد الوقود الحيوي تعد غير فاعلة، كما تعد كفاءة الطاقة المستخدمة في معدات الطهي التقليدية ضعيفة للغاية: حيث توجد ما نسبته 80 بالمائة من الحرارة المتولدة خلال عملية الطهي باستخدام الأخشاب في المواقد التقليدية والتي لا ينتهي بها المطاف داخل قدر الطهي.

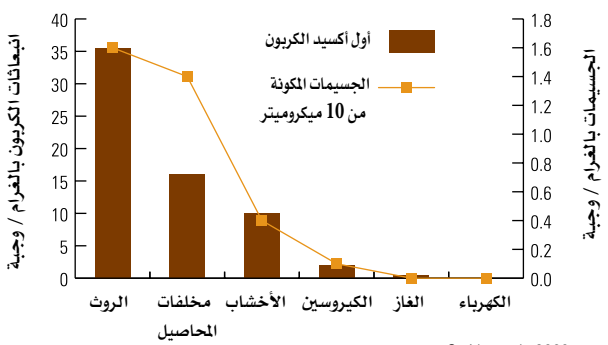
كما باتت هنالك أولويات في عمليات تطوير المواقد المحسنة، حيث

الشكل رقم 3.5.4 : نسبة الطاقة المستهلكة لأغراض الطهي في المناطق الحضرية في الهند، الأعوام 2000/1999



المرجع: Pandey, 2002

الشكل رقم 3.5.5 الانبعاثات الناجمة عن المصادر التقليدية للطاقة المستخدمة لأغراض الطهي لكل وجبة يتم إعدادها



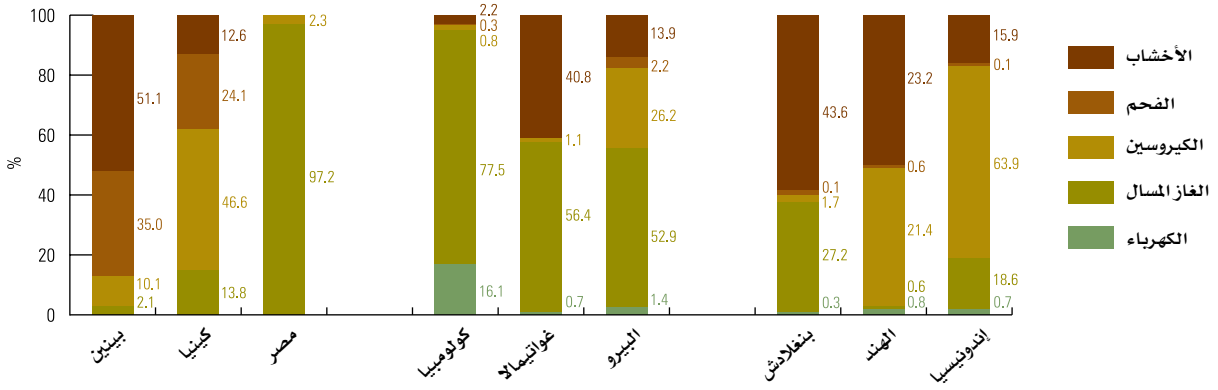
المرجع: Smith, et al., 2000

تتضمن هذه الأولويات كلاً من تحسين كفاءة معدات الطبخ التقليدية، والحد من نسبة الوقود اللازم من الأخشاب، والحد من نسبة تلوث الهواء في الأماكن المغلقة.علاوة على ذلك، فقد تم تطوير أنواع متعددة من المواقد في جميع أنحاء العالم، وبأشكال مختلفة لكي تتناسب مع مختلف المواد والمهارات المتباينة، كما مع أنواع الوقود المتوفرة،وأنماط الغذاء والطهي، وغيرها من المتطلبات، بيد أنها تهدف جميعها إلى تحقيق تكاليف أدنى، وتحسين كفاءة الطاقة المستخدمة، والحد من تلوث الهواء داخل المناطق المغلقة أو القضاء عليه بالكامل.

أما من منظور التخفيف من آثار ظاهرة تغير المناخ، فإن استخدام المواقد المطورة لا يعد خياراً مستداماً على الأمد الطويل. كما أنها قد تواصل الاضطلاع بدور هام ومؤقت في تحسين نوعية حياة الفقراء في المناطق الحضرية، في حين ينبغي أن يتمثل الهدف على الأمد الطويل في القضاء على الاستخدام المنزلي للوقود الصلب غير المعالج. من جهة أخرى، فلربما تكون دورة وقود الفحم أكثر دورات الوقود كثافة في انبعاثات غازات الاحتباس الحراري في العالم، حتى عندما يتم استخدام الخشب من الأشجار المتجددة، بيد أن الأمر لا يكون كذلك في غالب الأحيان.[19] كما يبلغ أثر كل وجبة يتم إعدادها باستخدام الفحم في البلدان الإفريقية في جنوب الصحراء الكبرى ما بين 2 إلى 10 أضعاف أثر استخدام الحطب لإعداد الوجبة ذاتها على ظاهرة الاحترار العالمي، بالإضافة إلى 5 إلى 16 ضعف الأثر لإعداد الوجبة ذاتها باستخدام الكيروسين أو الغاز السائل، حيث يعتمد ذلك على أنواع الغاز التي يتم إدراجها ضمن عملية تحليل والدرجة المسموح بها لإعادة تجديد الأخشاب.[20] كما تؤكد إحدى الدراسات التي تم إعدادها حول الهند [21] بأن الغاز السائل والكيروسين يولدان أدنى معدلات انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، وذلك بالمقارنة مع سائر أنواع الوقود المستخدمة، باستثناء الغاز الحيوي، حيث أنه عادة ما يتم إهمال معدلات الانبعاثات الناجمة عنه.

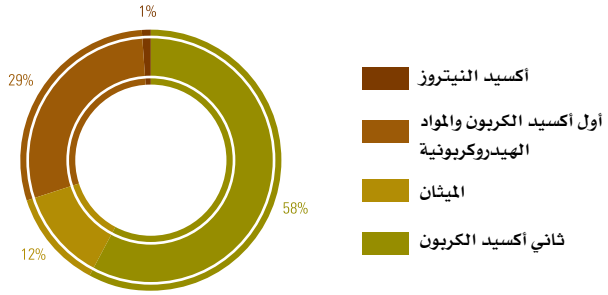
وتساهم عوامل الفقر والافتقار للخدمات الأساسية في المناطق الحضرية في ازدياد انبعاثات الكربون وذلك نظراً لاضطرار الفقراء في المناطق الحضرية للاعتماد على مصادر الطاقة الملوثة وغير المستدامة لأغراض الطهي والإنارة. ولذلك، فإن الارتقاء في السلم الاقتصادي عادة ما يعني الارتقاء بسلم المحروقات، حيث أن معدلات الدخل الأعلى تعني تمكن الأفراد من تحمل نفقات المحروقات ذات الاستخدام الفاعل للطاقة والتي تعد أقل تلويثاً والتي تعمل على توليد نسب أدنى من غازات الاحتباس الحراري. من جهة أخرى، فإن عدم إمكانية الحصول على الطاقة الكهربائية ومصادر الطاقة الأخرى في العديد من البلدان قد أجبر الأفراد على الاعتماد على الأنواع التقليدية من الوقود الحيوي، كما في ليبيريا، حيث لا يمكن الاعتماد على إمدادات الكهرباء في المناطق الحضرية. كما انه ونظراً لوفرة الغابات في ليبيريا؛ فقد أصبح كل من الحطب والفحم المصادر الرئيسية للطاقة في المناطق الحضرية، حيث ارتفعت نسبة الاستهلاك خلال النزاعات الأهلية التي شهدتها تلك المنطقة وفي أعقابها. كما طرحت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) اقتراحاً يشير إلى أنه ونظراً لاستمرار عدم توفر إمدادات الكهرباء في القطاعات الحضرية في ليبيريا فضلاً عن الافتقار لمصادر أخرى بديلة للطاقة المنزلية في معظم أنحاء البلاد، فمن المتوقع حدوث زيادة في مستويات الطلب على الحطب.

الشكل رقم 3.5.6:توزيع الأسر في المناطق الحضرية بحسب مصدر الطاقة المستخدم لأغراض الطهي في بلدان محددة



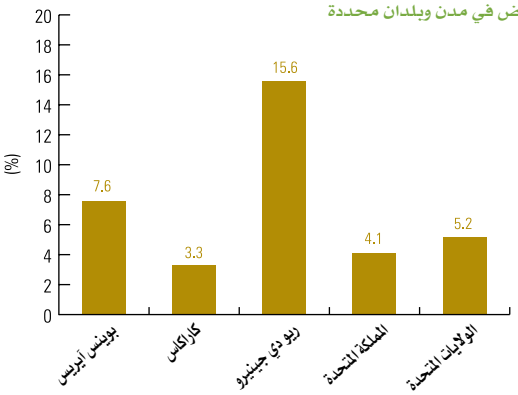
المرجع: برنامج الموئل ، المرصد الحضري العالمي 2008

الشكل رقم 3.5.7: انبعاثات غازات الاحتباس الحراري والناجمة عن استخدام المواقد التقليدية للطهي



المرجع: باقتباس عن *Holdren & Smith, 2000*

الشكل رقم 3.5.8: نسبة الدخل الأسري المستخدم في استهلاك الطاقة في المساكن ذات الدخل المنخفض في مدن وبلدان محددة



المرجع: مجلس الطاقة العالمي، 2006

أدى ارتفاع مستويات الدخل في المدن الصينية إلى ارتفاع معدلات استهلاك الكهرباء

استهلاك الكهرباء

يتراوح متوسط استهلاك الكهرباء بين الأسر في مختلف أنحاء العالم بشكل كبير من معدل صفر لدى الأسر ذات الدخل الأدنى في مدن البلدان النامية ووصولاً إلى أكثر من 16.600 كيلو واط / سنوياً في مساكن المدن النرويجية [22]، حيث أنه عادة ما يتم استخدام الكهرباء لجميع الأغراض – من أغراض التدفئة إلى طهي الطعام.

بيد أن متوسط استهلاك الكهرباء في جميع أنحاء العالم لا يمكن تبريره بحسب مستوى الدخل أو بسبب المناخ السائد فقط ، فعلى سبيل المثال، وبالرغم من التشابه النسبي بين توزيع وأنواع المعدات المستخدمة في كل من أوروبا والولايات المتحدة،إلا أن هنالك تبايناً كبيراً ما بين معدلات استهلاك الكهرباء ومستويات انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون الناجمة عنه ما بين كلتا المنطقتين وداخلهما. كما يبلغ متوسط الاستهلاك الكهربائي المنزلي في مدينة سان فرانسيسكو أقل بنسبة 2.4 مرة من متوسط الاستهلاك الأمريكي وأعلى بنسبة 2.6 بالمقارنة من الاستهلاك في مدينة ميلان، إيطاليا، أو أعلى بنسبة 1.5 بالمقارنة مع الاستهلاك في مدينة لندن، المملكة المتحدة. أما في مدينة أوكسفورد في إنكلترا، فيزيد معدل الاستهلاك المنزلي للكهرباء 2.3 ضعف الاستهلاك الموجود في مدينة بولونيا الإيطالية.

أما في الولايات المتحدة، فإن الاختلاف ما بين متوسط الاستهلاك الوطني للكهرباء ومتوسط الاستهلاك في كل مدينة يمكن تفسيره بشكل أساسي من خلال توفر مصادر أخرى من الطاقة كالغاز الطبيعي في بعض المدن. علاوة على ذلك، فيمكن أن تعزى أوجه الاختلاف في مستويات استهلاك الطاقة في الولايات المتحدة والمدن الأوروبية إلى الاختلاف في أحجام ومستوى كفاءة الأجهزة المستخدمة كما لاختلاف أنماط الحياة. فعلى سبيل المثال، عادة ما تكون البرادات المستخدمة في الولايات المتحدة أكبر من تلك المستخدمة في أوروبا، فضلاً عن أن فرض أدنى معايير كفاءة الأجهزة المنزلية لا يعد موجوداً في جميع الولايات، كما هو الحال في دول الاتحاد الأوروبي. أما داخل أوروبا، فيتم تحديد الاختلافات في استهلاك الطاقة أيضاً من خلال الاختلافات في تكلفة الكهرباء بين البلدان. وبصورة عامة، يعد الاستهلاك المرتفع للكهرباء نتيجة لتدني كفاءة الأجهزة المستخدمة، فضلاً عن وجود دور هام لكل من عوامل حجم المسكن، ووعي المستهلك فيما يتعلق بالطاقة، وتكلفة الطاقة الكهربائية.

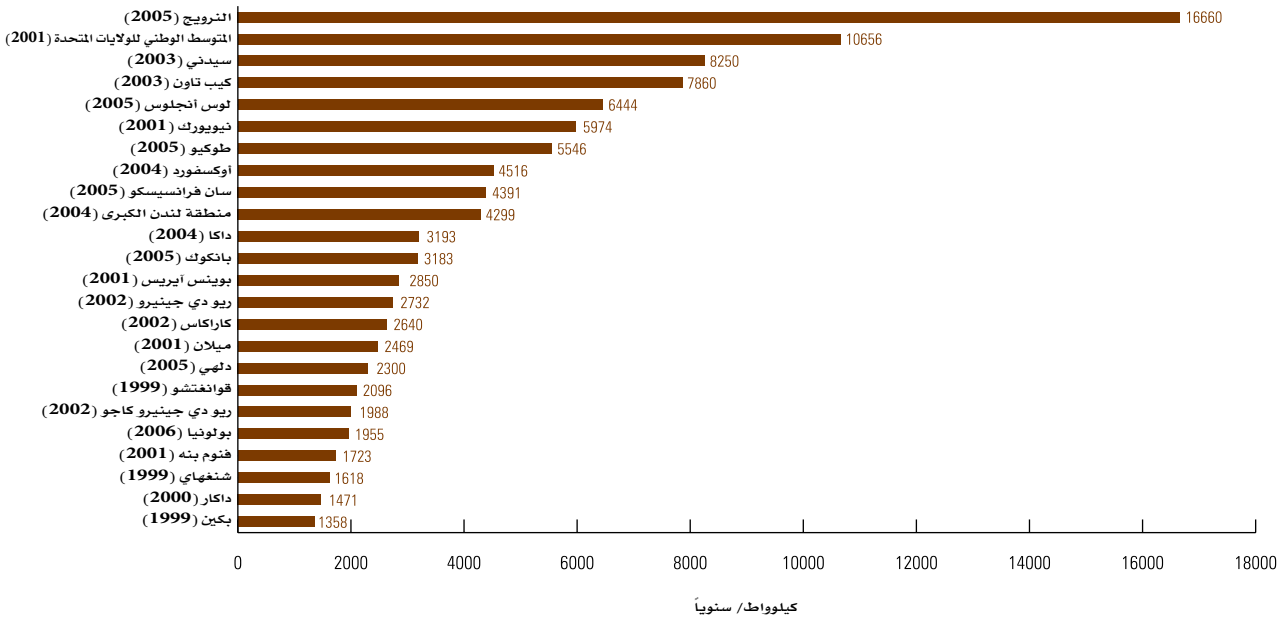
وقد باتت مسألة تكييف الهواء تساهم بصورة متزايدة في معدل الاستهلاك المنزلي للكهرباء في المناطق الحضرية في كل من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. كما كان الارتفاع حادا في مدينة شنغهاي بشكل خاص، حيث ارتفعت نسبة مكيفات الهواء المستخدمة في الوحدات السكنية من 0.2 خلال عام 1994 إلى 1.6 خلال عام 2004، [23] وبالتالي فليس من المستغرب هنا تشكيل عبء عمليات تكييف الهواء في المباني السكنية والتجارية في مدينة شنغهاي لما نسبته 40 بالمائة من عبء الذروة الكهربائية خلال فترة الصيف.[24] أما في مدن صينية أخرى، مثل مدينة غوانغدونغ، وبكين، وتشونغتشينغ، فقد بات متوسط عدد مكيفات الهواء المستخدمة في الوحدة السكنية الواحدة يتجاوز المكيف الواحد ، كما تشكل عمليات تكييف الهواء في مدينة تشونغتشينغ [25] لما نسبته 40 بالمائة من عبء

الذروة الكهربائية في موسم الصيف [26]، مماثلة لتلك النسبة في مدينة شنغهاي.

كما أن استهلاك الكهرباء في الصين قد بات يشهد تزايداً في ظل انتشار استخدام أنظمة التدفئة الكهربائية، وخاصة في المدن التي لم تتوفر بها أنظمة التدفئة الكهربائية مسبقاً. أما في مدينة شنغهاي، فقد أشارت دراسة استقصائية شملت أكثر من ألف أسرة إلى استخدام مكيفات الهواء بمثابة مضخة للتدفئة بواقع 3 ساعات يومياً خلال فصل الشتاء. كما تشير التوقعات إلى احتمالية ارتفاع معدل استهلاك الكهرباء في الصين في ظل ارتفاع مستويات الدخل وتغير أنماط الحياة، ولا سيما في المناطق الحضرية.

ويعد تحسين كفاءة الأجهزة المنزلية أمراً حاسماً للحد من استهلاك الكهرباء، كما يوجد أسلوب معياري وإلزامي في أوروبا والذي يتمثل في تحديد كمية الطاقة المستهلكة على الأجهزة الكهربائية بغية توعية المستهلكين. من جهة أخرى، فقد تم تطوير نهج مماثلة في اليابان، كما عملت الولايات المتحدة على الترويج لبرنامج (إنيرجي ستار) ، وهو برنامج تطوعي تم تصميمه بغية تحديد المنتجات ذات الكفاءة في استخدام الطاقة وترويج استخدامها. أما في الصين، فقد تم إصدار معايير الحد الأدنى للطاقة عام 2003 حيث يتم تحديثها على الدوام.

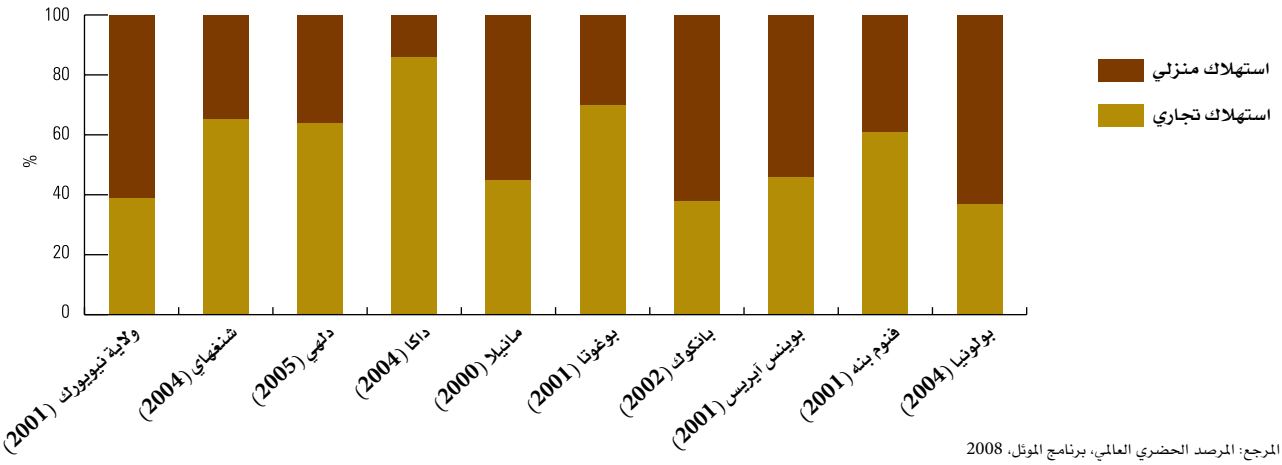
الشكل رقم 3.5.9: نسبة الاستهلاك الكهربائي لكل وحدة سكنية (كيلو واط/سنوياً) في مدن وبلدان محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متنوعة ، الأعوام 1999–2006

الشكل رقم 3.5.10: نسبة الاستهلاك الكهربائي التجاري والمنزلي في مدن محددة

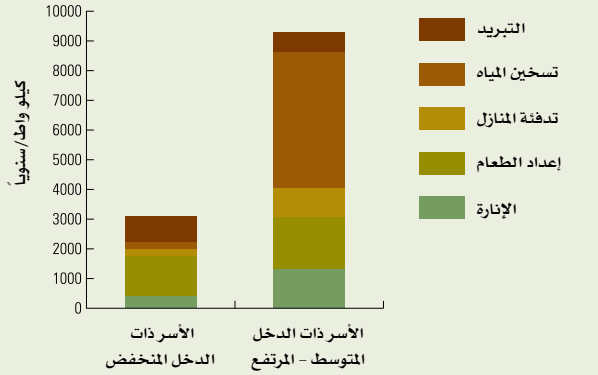


المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008

ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متنوعة، الأعوام 2001–2004

تعد مدينة كيب تاون مدينة فريدة من نوعها خلافاً لمعظم المدن الإفريقية نظراً للاستهلاك الكهربائي المرتفع للغاية، وذلك على الرغم من تشكيل الأسر ذات الدخل المنخفض لما نسبته **60** بالمائة من مجمل سكانها. كما يعزى ذلك إلى حد كبير نظراً لاستخدام الطاقة الكهربائية في معظم الأجهزة المنزلية، بما في ذلك الأجهزة المستخدمة لأغراض الطهي وتسخين المياه، حتى في أوساط الأفراد من ذوي الدخل المنخفض. كما يتأتى ذلك من سياسة وطنية والتي عملت على تشجيع الاستخدام الواسع للكهرباء وتوفير الطاقة الكهربائية بتكلفة منخفضة للفقراء، حيث كان الهدف منها القضاء على المخاطر الصحية المرتبطة باستخدام الوقود الحيوي وتحسين نوعية حياة السكان – حيث تم تحقيق هذا الهدف بالكامل تقريباً. كما تقدم المدينة أول **50.000** ألف ساعة كيلو واط مستهلكة شهرياً بالمجان للأسر ذات الدخل المنخفض، بيد أن هذه النسبة لا تكفي سوى لجزء صغير من الاحتياجات الكهربائية في المساكن. كما تستهلك الأسر ذات الدخل المرتفع والمتوسط نحو ثلاثة أضعاف مستوى الاستهلاك الكهربائي لدى الأسر ذات الدخل المنخفض، وذلك كما هو مبين في الشكل، مع تخصيص النسبة الأكبر من الاستهلاك لأغراض تسخين المياه، ومن ناحية أخرى، فتستهلك الأسر ذات الدخل المنخفض نسبة كبيرة من الطاقة الكهربائية لأغراض إعداد الطعام.

الشكل رقم 3.5.11: الاختلافات في الاستهلاك المنزلي للطاقة الكهربائية في مدينة كيب تاون



المرجع: *Winkler, et al., 2006.*

ملحوظات:

1 UNEP, 2007a.
2 Healy, 2003.
3 U.K. Department for Business, n.d.
4 Balarasa, et al., 2007.
5 Santamouris, et al., 2007.
6 World Bank, n.d.
7 ENERDATA, 2003.
8 Rosenfeld, 2004.
9 European Commission, 2007.
10 Siwei, 2004.
11 Butera, 2004.
12 Lampietti, 2002.
13 Padey, 2002.
14 City of Nairobi Environment Outlook, 2007.
15 UNEP, 2005.
16 UN-HABITAT, 2006b.
17 Modi, et al., 2006.
18 Barnes, et al., 2004.
19 Goldemberg, 2000.
20 Bailis, et al., 2004.
21 United States Environmental Protection Agency, 2000.
22 Statistics Norway, 2004.
23 Long & Bai, 2007 .
24 Shanghai Research Institute of Building Sciences (SRIBS) & Politecnico di Milano (BEST), 2006.
25 Long, et al., 2004.
26 Mingjia, 2004.
27 Long, et al., 2004.

3.6
حركة النقل الحضري

لقد باتت حركة النقل في المناطق الحضرية تشكل مثار قلق رئيسي في مدن كل من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، حيث أنها تؤثر على حيوية المدن. كما باتت مسألة المركبات في المناطق الحضرية تشكل موضع نقاش حاد بين كل من واضعي السياسات، والمخططين ، والخبراء البيئيين ممن يعملون على بحث السبل الممكنة للحد من آثارها السلبية، بما في ذلك الغازات المنبعثة نتيجة الاحتباس الحراري، والازدحام المروري، وتلوث الهواء.

وتشكل مسألة وسائط النقل الحضري نسبة كبيرة من استهلاك الطاقة في المدن، والتي تتراوح بين أكثر من نصف إجمالي الطاقة المستهلكة في مدن مثل مدينة مكسيكو، وكيب تاون، وهونغ كونغ إلى حوالي ربع إجمالي الطاقة المستهلكة في مدن مثل لندن وسيؤول وبولونيا. ولذلك، فينبغي على أية سياسة عامة تهدف إلى التخفيف من آثار ظاهرة تغير المناخ من أن تتضمن وسائط النقل الحضري ضمن قائمة أولوياتها.

وتعد عملية خفض انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون من قطاع النقل أسهل بكثير من حيث المبدأ بالمقارنة مع خفض تلك الانبعاثات التي يولدها القطاع الإنشائي. كما يعد السبب بسيطاً هنا: حيث أنه وعلى الرغم من إمكانية إنشاء المباني الجديدة بحيث تستهلك كمية منخفضة من الطاقة أو بعدم استهلاكها لأية معدلات من الطاقة على الإطلاق، إلا أنه لا يمكن إجراء سوى تعديل طفيف على مستوى استهلاك الطاقة في المباني القائمة، ومن المعروف بأن المباني قد تم إنشاؤها لكي تقوم على مدى عدة عقود أو حتى عدة قرون. من جهة أخرى، وحيث أن متوسط عمر أية مركبة يبلغ 15 عاماً، فإن أي نهج جديد يتضمن تغيير التكنولوجيا المستخدمة في المركبات أو التحول نحو أشكال مختلفة من تكنولوجيات وتقنيات التنقل يمكن تطبيقه خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً. وبعبارة أخرى، يمكن القول وباعتبار أن مسألة تحقيق خفض كبير في انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون في القطاع الإنشائي تتطلب الاستعاضة عن معظم المباني القائمة، فإن هذا الخيار لا يعد ممكناً على الإطلاق. أما في قطاع النقل، فمن الممكن تحقيق الاستعاضة الكاملة عن المركبات خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً، ولذلك فيعد قطاع النقل عنصراً أساسياً في سباقنا نحو الحفاظ على درجة حرارة الأرض ضمن مستوى مقبول.

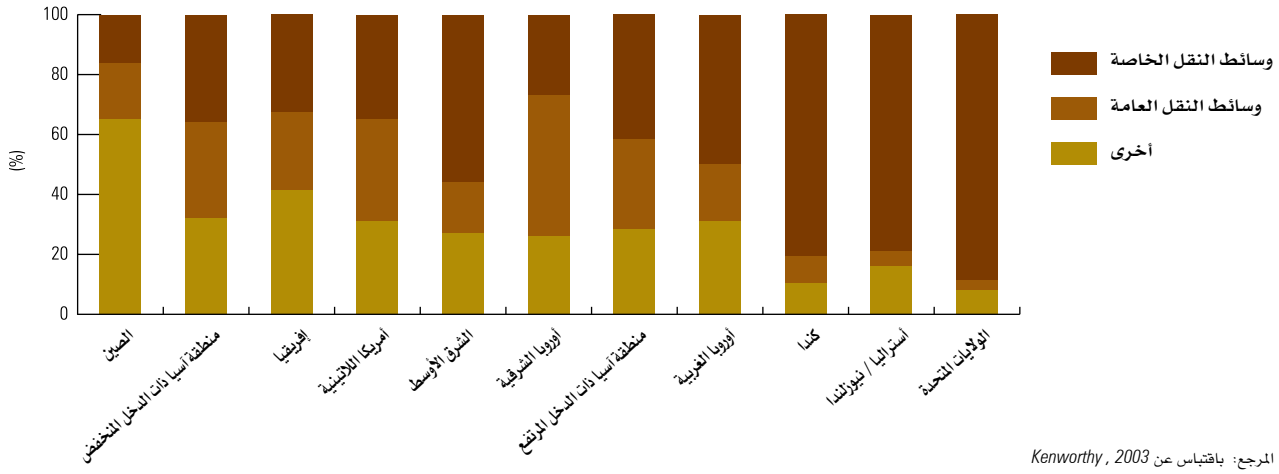
كما خلصت دراسة شاملة تناولت معدلات الاعتماد على المركبات ضمن عينة شملت 84 مدينة من مختلف أنحاء العالم إلى أنه وعلى الرغم من تحديد مستويات الدخل لمعدلات استخدام المركبات، إلا أن مستوى الثراء وحده لا يقدم تفسيراً مرضياً أو متسقاً لأنماط النقل في المدن، وذلك نظراً لعدم وجود أي ارتباط إحصائي ملموس ما بين نصيب الفرد من وسائط النقل الخاصة ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العاصمة.[1] كما أنه وعلى الرغم من تصدر المدن في كل من الولايات المتحدة، وأستراليا، ونيوزلندا طليعة المدن في العالم بعدد السيارات المستخدمة لكل 1000 شخص، إلا أن مدن أوروبا الشرقية تحتل المرتبة الأولى من حيث عدد السيارات المستخدمة مقابل كل دولار من الناتج المحلي الإجمالي. من جهة أخرى، فتمتلك المدن الإفريقية أيضاً معدلاً لملكية السيارات والذي يرتبط بالثروة، حيث يتجاوز ضعفي المعدل الموجود في الولايات المتحدة.كما يمكن أن يعزى ذلك نظراً للتفاوت الكبير في مستويات توزيع الدخل في المدن الأكثر فقراً، كما لوجود نسب كبيرة من الأفراد من ذوي الدخل المنخفض. أما مدن أوروبا الغربية والمدن الآسيوية ذات الدخل المرتفع؛ فقد وضعت تركيزاً أكبر على وسائط النقل العام، بدلاً من تركيزها على الملكية الفردية للمركبات، وبذلك ، تعد نسب ملكية المركبات المرتبطة بالثروة منخفضة في هذه المدن.

وبالرغم من التصور الذي يشير إلى الدور الكبير للمركبات الخاصة في حركة النقل الحضري في كل مكان، إلا أن البيانات تشير إلى صحة هذا التصور في كل من الولايات المتحدة، وكندا، وأستراليا، ونيوزيلندا، ومنطقة الشرق الأوسط فقط. أما في بقية المناطق، فتعد أنماط النقل الأخرى ووسائط النقل الجماعي أكثر انتشاراً، وفي أوروبا الغربية على سبيل المثال، فإنها تشكل ما نسبته 50 بالمائة من مجمل وسائط النقل المستخدمة في المدن. بيد أن الاتجاه السائد في مدن البلدان النامية ومدن أوروبا الشرقية يتمثل في الاستخدام المتزايد للمركبات الخاصة – وذلك نتيجة للنمو الاقتصادي والسياسات العامة التي تمنح الأولوية لعمليات إنشاء الطرق السريعة في المدن وأماكن وقوف السيارات. علاوة على ذلك، فإن القرارات التي يتم إصدارها على المستوى الوطني لدعم وتشجيع مصانع السيارات تعمل أيضاً على دعم الانطباع المتمثل في الاتجاه الذي لا يمكن مقاومته نحو الانتشار غير المنضبط لاستخدام المركبات الخاصة، كما هو الحال الذي شهدته العديد من البلدان الآسيوية مؤخراً.

وقد خلصت الدراسة أيضاً إلى وجود تأثير قوي للهيكل الحضري على مستويات استهلاك الطاقة وانبعاثات غازات ثاني أكسيد الكربون. كما توجد صلة مباشرة ومتعاكسة ما بين الكثافة الحضرية ومستويات انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون: وبصورة عامة، فكلما انخفض مستوى كثافة المدينة، كلما ارتفع مستوى الانبعاثات التي يولدها قطاع النقل. كما يشير ذلك إلى أن المدن الأكثر كثافة لا تعد فقط أكثر كفاءة في استخدام الطاقة، بل أنها تعد أيضاً مناطق ذات كثافة كربونية أقل. من جهة أخرى، فإن انتشار الطرق السريعة يعمل على تشجيع استخدام المركبات، الأمر الذي ينعكس أيضاً على مستوى انبعاثات الكربون. كما تعمل الطرق السريعة وأماكن وقوف السيارات في مراكز المدن على الحد من الازدحام المروري، بيد أنها تعمل أيضاً على إزالة المركبات الخاصة من شوارع المدينة المزدحمة. أما في مدينة طوكيو، وكما هو الحال في كبرى المدن اليابانية الأخرى،فيتطلب على الأفراد من مقتني المركبات إثبات حصولهم على عقود آجلة لركن مركباتهم ضمن مسافة خمسة كيلومترات من مكان إقامتهم قبل حصولهم على ملكية المركبات.

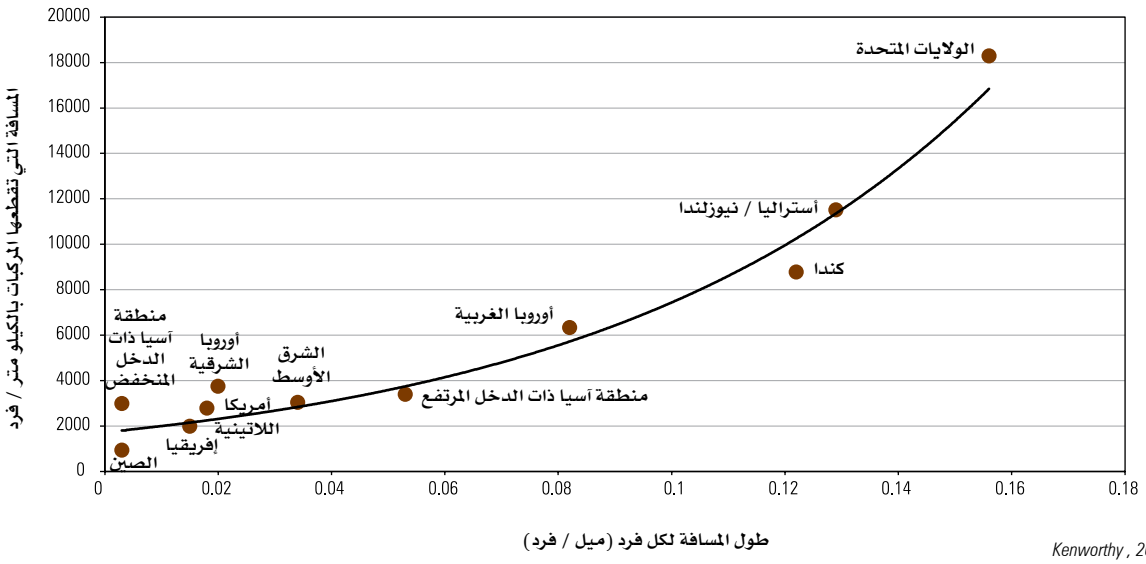
ملكية المركبات الخاصة في كل من الولايات المتحدة، وأستراليا، ونيوزلندة، والشرق الأوسط.

الشكل رقم 3.6.1: نسبة وسائط النقل من المركبات ووسائط النقل الأخرى العامة والخاصة في مناطق وبلدان محددة



المرجع: باقتباس عن *Kenworthy , 2003*

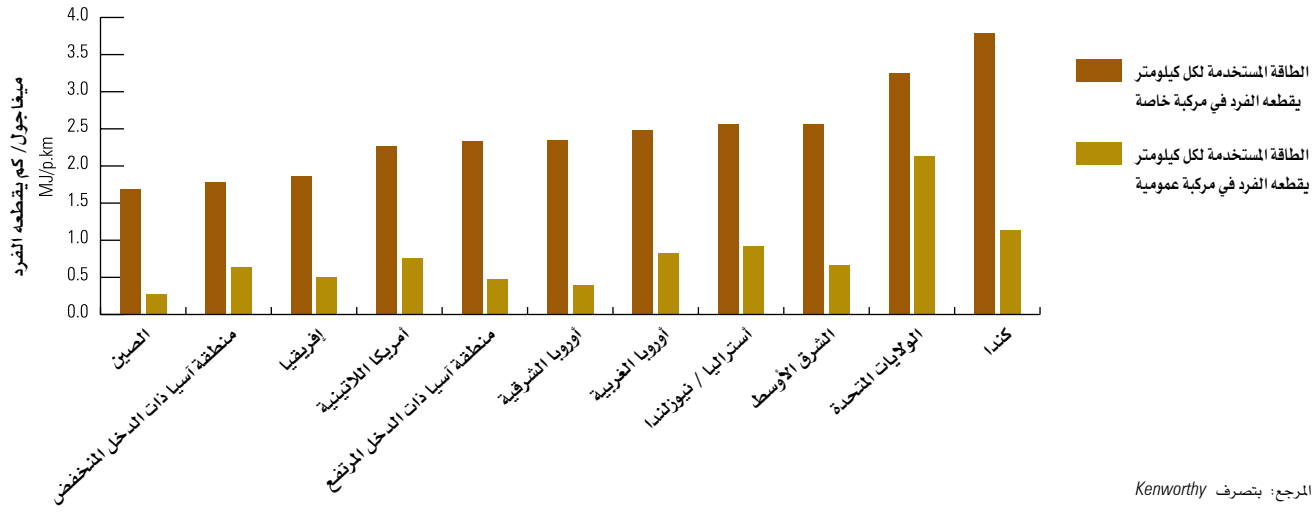
الشكل رقم 3.6.2: الصلة ما بين طول المسافة التي يقطعها الفرد على الطريق السريع والكيلومترات التي تقطعها المركبات



المرجع: باقتباس عن *Kenworthy , 2003*

حركة المرور في الصباح، مدينة بكين

الشكل رقم 3.6.3 – الطاقة المستخدمة بحسب وسيلة النقل بحسب المنطقة

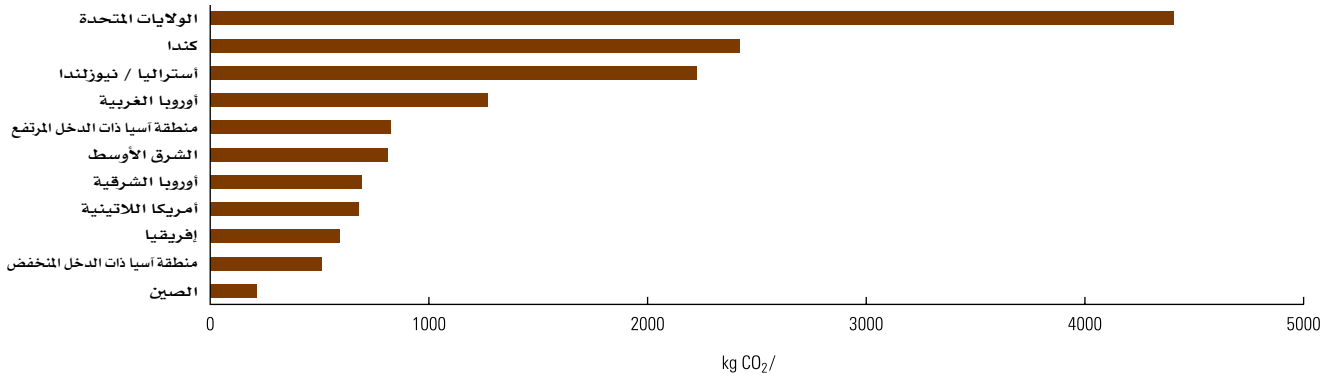


المرجع: بتصرف *Kenworthy*

وتبين التحليلات التي تضمنت 28 مدينة [2] إلى أنه وعلى الرغم من ارتفاع معدل استخدام المركبات في مدن العالم المتقدم، إلا أن هنالك عدداً كبيراً من المدن في العالم النامي، وتحديداً في آسيا، والتي تمتلك معدلاً مرتفعاً للغاية من اقتناء المركبات. فعلى سبيل المثال، تم تسجيل معدلات أعلى من الملكية الفردية للمركبات في كل من مدينتي بانكوك ودار السلام بالمقارنة مع المعدلات التي تم تسجيلها في كل من مدينتي طوكيو ومومباي. أما في سنغافورة، فيعد معدل المركبات الخاصة لكل 1000 فرد من السكان أقل من المعدل الموجود في العديد من مدن العالم النامي – حيث يعد ذلك نتيجة لسياسة البلاد في حركة النقل الفاعلة في المدن.

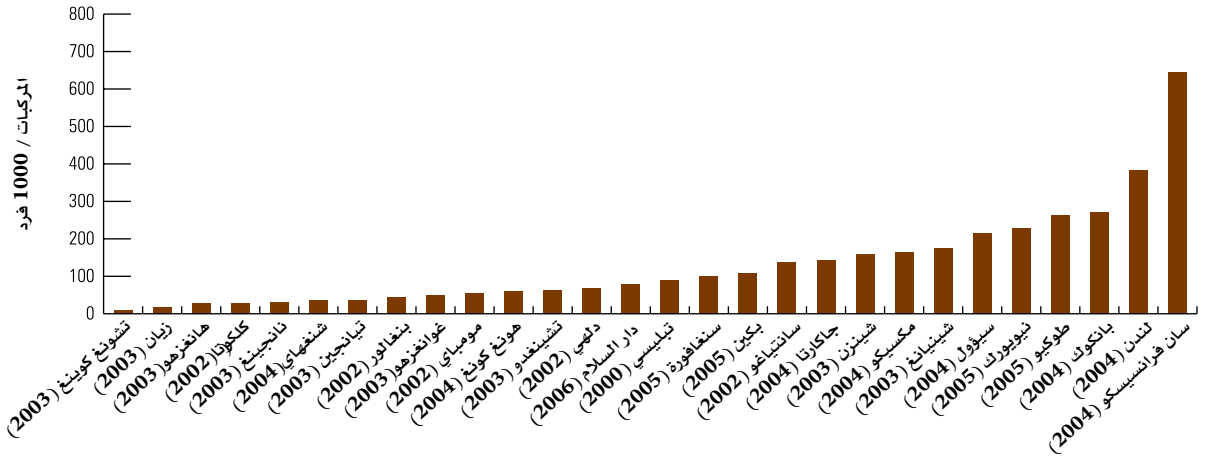
مركبات الأجرة في مدينة نيويورك

الشكل رقم 3.6.4: إجمالي انبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون التي يولدها قطاع النقل (العام والخاص) في مناطق وبلدان محددة



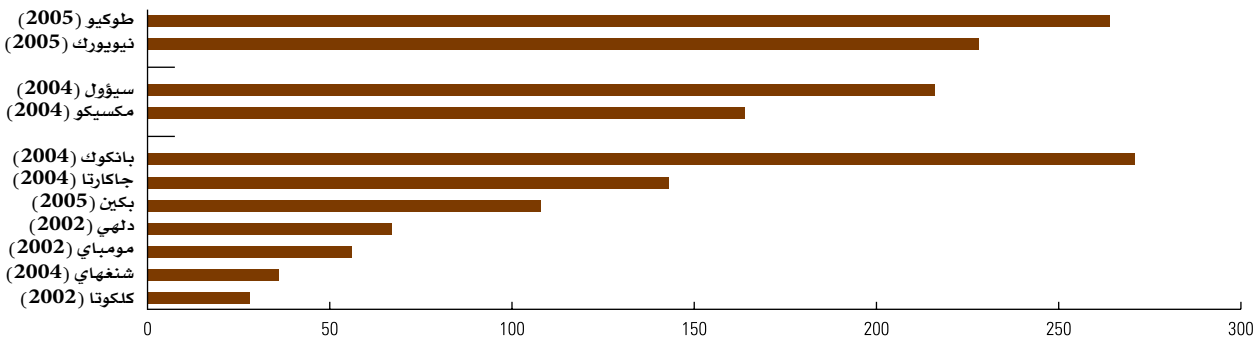
المرجع: بتصرف *Kenworthy*

الشكل رقم 3.6.5 – معدل ملكية السيارات في مدن محددة



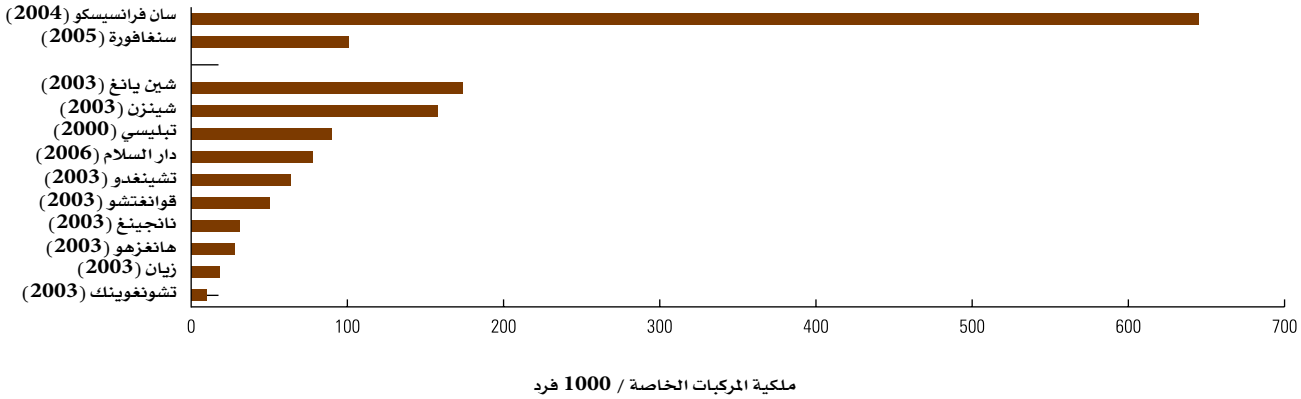
المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008
ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة، الأعوام 2000 – 2004

الشكل رقم 3.6.6: معدل ملكية المركبات في مدن كبيرة وضخمة محددة



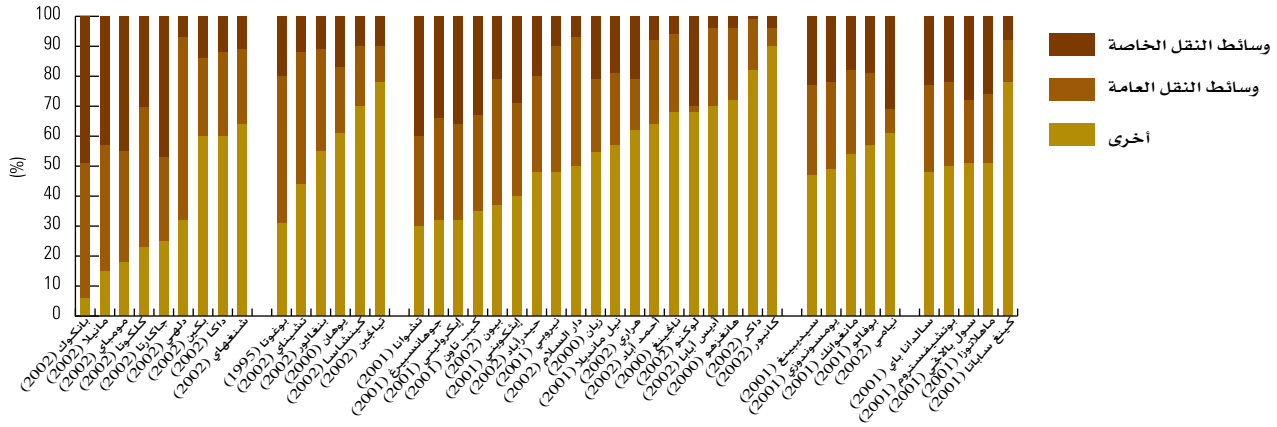
المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008
ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متنوعة، الأعوام 2000–2004

الشكل رقم 3.6.7 – معدل ملكية المركبات الخاصة في مدن محددة



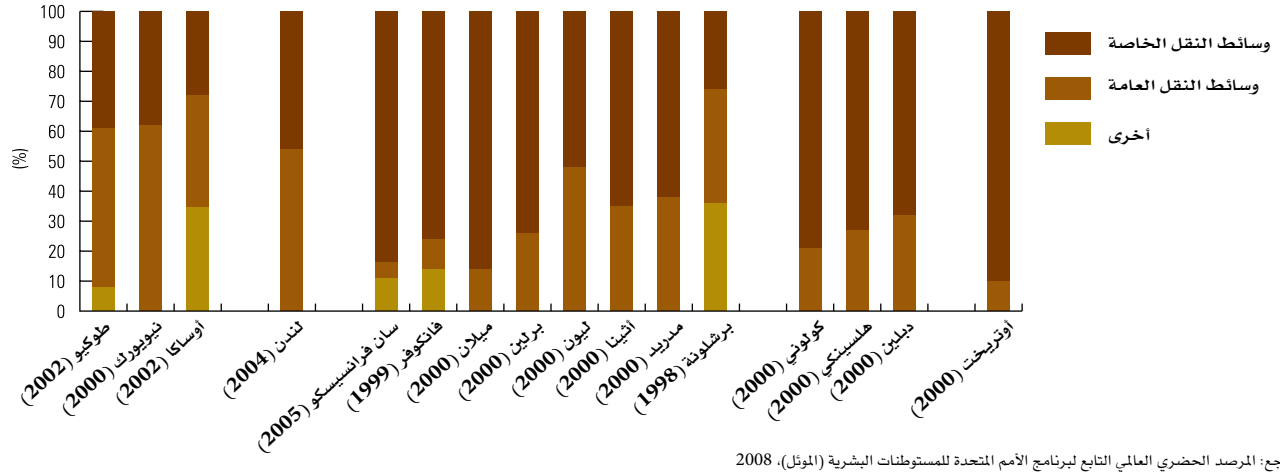
المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل 2008
ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة، الأعوام 2000–2004

الشكل رقم 3.6.8 – تقسيم وسائط النقل المستخدمة في مدن محددة



المرجع: المرصد الحضري العالمي، برنامج الموئل، 2008
ملحوظة: تم استخلاص البيانات من مصادر متعددة، الأعوام 1995–2002

الشكل رقم 3.6.9 – تقسيم وسائط النقل المستخدمة في مدن العالم المتقدم



المرجع: المرصد الحضري العالمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، 2008
ملحوظة: تم جمع المعلومات من مصادر مختلفة، 1998–2005

الحافلات في مدينة لندن: تم فرض رسوم على المركبات التي تتسبب بالازدحام في عام 2003، مما أدى إلى إحداث خفض كبير في معدل الحركة المرورية في منطقة وسط المدينة

ويسعى الحكام في العديد من المدن التي تمتلك سياسات واعية على الصعيد البيئي بغية إيجاد وسيلة لتطهير الطرق من المركبات الخاصة. وفي مدينة لندن، أصدر حاكم المدينة ،كين ليفينغستون، قراراً يقضي بفرض رسوم على المركبات التي تتسبب بالازدحام المروري في عام 2003، مما أدى إلى الحد الكبير من الاختناقات المرورية في مركز المدينة. كما تم فرض رسوم على المركبات التي تدخل وسط مدينة لندن خلال الفترة ما بين الساعة 7:00 صباحاً والساعة 6:30 مساءاً. كما اضطر العديد من الأفراد المتنقلين للتحول إلى استخدام وسائط النقل العام نتيجة لهذا القرار، حيث تم خفض مستويات تأخر الحركة المرورية إلى الثلث. أما في البرازيل، فقد تم خلال فترة ولاية حاكم مدينة كورتيبا في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي إنشاء نظام حافلات تم تصميمه خصيصاً باستخدام خطوط حافلات على طول طرق قطرية من مركز المدينة. كما تم من خلال تصميم هذا النظام إعطاء الأولوية لتطوير أنظمة النقل الجماعي من خلال "خطوط رئيسية" ممتدة على طول الطريق الرئيسية، مع تخصيص ثلاث طرق كحد أقصى للحافلات فقط. علاوة على ذلك، وخلال الأعوام 1998 إلى 2000، أطلق حاكم كولومبيا، إنريكي بينالوسا، حملة لتشجيع استخدام الدراجات الهوائية واعتماد أسلوب المشي في المدينة وذلك من خلال إنشاء مسارات مخصصة للدراجات تمتد على مسافة 300 كيلومتراً فضلاً عن إنشاء ممرات خاصة بالمشاة فقط. كما تم تنفيذ تجربة في العاصمة الكولومبية والتي تقضي بحظر استخدام المركبات في أوقات معينة من اليوم، حيث أثبتت هذه التجربة قبولاً واسع النطاق.

ملحوظات:

1 Kenworthy, J., Transport Energy Use and Greenhouse Gases in Urban Passenger Transport System: a Study of 84 Global Cities, Third Conference of the Regional Government Network for Sustainable Development, Notre Dame University, Fremantle, Western Australia, September 2003 http://cst.uwinnipeg.ca/documents/Transport_Greenhouse.pdf.

2 Analysis by Federico Butera was commissioned by UN-HABITAT for this report.

الجزء الرابع

04

عمليات التخطيط لتحقيق المدن المنسجمة

لا يمكن اعتبار المدن مجرد مناطق منشأة من الطوب والحجر، بل أنها تمثل آحلام، وطموحات، وآمال مجتمعاتها. كما تتمتع كل مدينة بما يمكن تسميته « شخصيتها» الخاصة بها، بما في ذلك مواطن قوتها وضعفها، وإخفاقاتها ونجاحاتها. كما تتجسد «روح» المدينة من خلال موروثها الثقافي، وعاداتها وتقاليدها، ونسيجها الاجتماعي. من جهة أخرى، يناقش الجزء الرابع أهمية إدارة المدن للأصول البشرية، والاجتماعية، والثقافية، والفكرية، واللازمة لتحقيق عملية التحضر المتجانسة والمنسجمة، حيث لا تقل أهميتها عن أهمية عملية إدارة البنية الأساسية والمرافق الاجتماعية والأماكن العامة في المدن. علاوة على ذلك، فيعكس هذا الجزء نهج جديدة ومبتكرة لعمليات التخطيط والتنمية الحضرية، والتي تعمل على إشراك المواطنين بشكل مباشر، فضلاً عن شموليتها ودعمها للشرائح الفقيرة. كما تتضمن هذه النهج دعوة لإيجاد قيادة سياسية مستنيرة، وتحديد التزامات سياسية واضحة على الأمد البعيد، وتنفيذ إصلاحات تدريجية لكل من القطاعات والمؤسسات، وتعبئة الموارد المحلية بغية رفع مستوى الإجراءات المتخذة والحفاظ على عملية التنمية الحضرية المتجانسة. كما ينبغي لهذه النهج الاستجابة إلى كل من الأولويات والاهتمامات الناشئة، بما في ذلك: 1) الفوارق الإقليمية أو المكانية، 2) أشكال التفاوت وعدم المساواة في المناطق الحضرية، 3) المخاطر والأعباء البيئية في المناطق الحضرية، والتي تتضمن ظاهرة تغير المناخ، 4) توسع مناطق العواصم أو نمو «مناطق المدن».

مصر

٤.١

التخطيط الحضري الشمولي لتحقيق التنمية الحضرية المنسجمة

تمثل البيئة الحضرية مكاناً يشهد تبايناً كبيراً، سواء كانت هذه المناطق تشهد نمواً أو تقلصاً، وسواء كانت كثافتها السكانية من فئات الشباب أو من كبار السن – حيث يعمل هذا التباين على تسهيل التطور الثقافي والاقتصادي، بيد أنه يعمل أيضاً على إيجاد انقسامات بين السكان، مما يؤدي عادة إلى نشوء أشكال راسخة من عدم المساواة والتي تعمل على إحباط الجهود الرامية للقضاء عليها.

كما أن الضغوطات الناجمة عن عمليات النمو، وأشكال عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، والانحدار البيئي في مدن العالم النامي تطرح تحديات جمة أمام مظاهر الحكم الرشيد وعملية التنمية، إلا أنها تطرح في الوقت ذاته فرصاً لنشوء أساليب جديدة لعمليات التخطيط والإدارة الحضرية والتي تعمل على تطوير الأصول المحلية، والتركيز على العدالة الاجتماعية مما يؤدي إلى تحقيق التنمية الحضرية المتجانسة. من جهة أخرى، فإن أساليب التخطيط الحضري والرامية إلى تحسين نوعية حياة السكان وإدماجهم في عمليات تحقيق رفاههم تعد ذات صلة كبيرة بالسياق، بيد أنها تتباين بين مدينة وأخرى، بناءاً على المناخ السياسي، والشبكات الاجتماعية، وأهداف كل مدينة وأفرادها. إلا أن العناصر الأساسية لعمليات التخطيط الحضري الشمولي تعد قابلة للتحويل، حيث أنها قد نشأت بمثابة استجابة للأساليب التراجعية وغير المترابطة والتي كانت متبعة خلال العمليات السابقة للتخطيط الحضري الحصري والتي تم تصميمها بغية ضمان الحفاظ على سلطة الدولة والأولويات الحكومية والمرتبطة بالحياة اليومية. علاوة على ذلك، فإن عمليات التخطيط الحضري والتي تركز وبصورة حضرية على الفاعلية الفنية في ظل تجاهل واقع حياة الأفراد في المدن لا تعد عمليات مستدامة كما أنها قد تعمل على زيادة حالة الاستقصاء. من جهة أخرى، فإن الافتقار لعمليات التخطيط الفاعل يمكن أن يؤدي إلى تفاقم أشكال عدم المساواة وتعزيز حالات الاستقصاء بين الأفراد في المدن، حيث يكمن التحدي هنا في ضمان تنفيذ عمليات التخطيط مع الأخذ بالحسبان وضع الأفراد في تلك المدن.

تخطي حالة التطور

لقد سعت الحكومات على مدار القرن العشرين إلى القضاء على أشكال عدم المساواة في المدن – فضلاً عن القضاء على التهديدات المصاحبة لها بما في ذلك الأمراض، والجريمة، والمحنة الحضرية – وذلك عبر تدمير البيئة التي تزدهر هذه المظاهر من خلالها، والقضاء على الأحياء السكنية الفقيرة ونقل سكانها، أو استبدال المباني التي تم إنشاؤها دون المعايير بالمباني والمساكن العامة.كما أن كبرى برامج التحديث والتخطيط الحضري والرامية إلى تطوير المدن وإعادة تشكيل المجتمعات في إطار أهداف وسلوكيات معينة قد أدت إلى تنفيذ مشاريع تخطيط شمولية، كما في مدينة برازيليا، العاصمة البرازيلية التي تم وضع الخطط الرئيسية لها، وتشانديجارف، عاصمة كلاً من الولايتين الهنديتين؛ بنجاب وهاريانا. وقد تم إنشاء كلتا المدينتين في منتصف القرن العشرين في مناطق كانت تعد غير مطورة في السابق، حيث تمت الاستعانة بمهندسين معماريين أوروبيين بغية إعداد المخططات لكل منهما وبمساعدة الحكومات الوطنية. بيد أنه ونظراً لتصميمها مع الإغفال المتعمد للثقافات أو المعايير الاجتماعية المحيطة، فقد شهدت المدينتان إنشاء مباني ومساحات عامة واسعة والتي تم تخطيطها وفقاً للأفكار المثالية حول التنظيم، الكفاءة، والتقدم. إلا أن هذه المشاريع قد أخفقت في توحيد السلوك البشري، وغالباً كانت تدفع إلى التمرد المباشر، كما لدى تجاهل سكان تشانديجارف للقواعد المنصوص عليها للحيلولة دون توسعة مناطق التسوق والسماح للأبقار بالتجول في الشوارع.[2]

وقد شهدت النهج المتبعة في التخطيط الحضري والتنمية تغيراً خلال السنوات الأخيرة، وذلك في ظل تحقيق اللامركزية في عمليات اتخاذ القرارات الحكومية وتنشيط العمليات الديمقراطية في غالبية البلدان في جميع أنحاء العالم. كما أنه ولدى اتخاذ الحكومات المحلية مسؤوليات أكبر على عاتقها بغية تحقيق النجاح في مدنها، فقد بات من الأهمية بمكان إشراك المواطنين بشكل مباشر، فضلاً عن ضرورة التخطيط للمستقبل من خلال التعلم من حقائق الماضي والحاضر في المجتمعات غير المخدومة.كما أن هذه الأساليب لا يقتصر تطبيقها فقط من خلال ما تشترطه الجهات العالمية الممولة كالبنك الدولي وتحالف المدن، بل أنها قد أصبحت أيضاً قانوناً متبعاً في بلدان مختلفة كما في جنوب إفريقيا، حيث يتطلب البرنامج الوطني لعمليات التطوير وإعادة الإعمار وجود تقاسم في السلطة ووجود تمثيل متساوٍ في المشاريع التنموية كافة.[3] بيد أن نجاح عمليات التخطيط الحضري في حل المسائل المتعلقة بتفاوت التنمية المكانية، وعمليات الإدماج الاجتماعية والاقتصادية، والتدهور البيئي من خلال إشراك السكان والتركيز على عمليات صنع القرارات على الصعيد المحلي تتطلب مجموعة متنوعة من العوامل، إلا أنه لا بد أيضاً من إدماج الأولويات السياسية، والقدرات المحلية، وتمكين الفئات الأكثر ضعفاً من سكان الحضر.

وغالباً ما ترتبط عمليات النمو الحضري السريع في العالم النامي بالآثار السلبية لعملية التحضر: بما في ذلك الازدحام المروري، وسوء نوعية الهواء، والجريمة، والاكتظاظ، وانتشار الأحياء الفقيرة. كما تواجه إدارة المدن العديد من الضغوطات على صعيد توفير خدمات البنية التحتية، والبرامج السكنية وبرامج الحد من الفقر، وذلك بسبب عمليات النمو الحضري السريع التي تشهدها تلك المدن، بيد أن تجربة العديد من المدن الرئيسية والتي تشهد معدلات نمو متسارع (بما نسبته 2.5 بالمائة أو أكثر سنوياً) تشير إلى أن الاختناقات الناجمة في خدمات البنية التحتية، والاتصالات، والخدمات الأساسية، والمساواة بين الجنسين يمكن تعويضها من خلال وجود الحكم السليم والتخطيط الحضري المستقبلي. وقد تم إعداد دراسة تحليلية في برنامج الموئل للأنماط والظروف السائدة في عدة مدن تشهد

أحد المتنزهات العامة في كوالالمبور

نمواً سريعاً في العالم النامي، حيث ستتم مناقشة الآثار المترتبة على هذه الأنماط في الأجزاء التالية، بالإضافة إلى مناقشة البيئة السياسية التي نشأت بها تلك الأنماط.[4]

الفرق الذي يحدثه الالتزام السياسي بالتنمية الداعمة للشرائح الفقيرة

إن مسألة التخطيط الحضري ليست مجرد مسألة تقنية- حيث أنها تعد مسألة سياسية إلى حد كبير. وكما يؤكد بيتر ماركيز، الباحث في مجال المدن، «فإن المدن والمناطق لا تعد غير منظمة، ولكن المسألة الهامة هنا تتمثل في معرفة الجهات التي تعمل على تنظيمها، ولماذا، ولمصلحة ماذا؟»[5]

ولاحقاً لإدراك أهمية دعم العمليات السياسية لعمليات التخطيط الحضري، فقد قامت بعض البلدان والمدن بتعديل نظامها الأساسي الذي يمكنها من جعل عمليات تخصيص الموارد أكثر مساواة، وبغية ضمان تنفيذ عمليات التخطيط الحضري في سياق الأطر الوطنية الأوسع. كما كانت هنالك العديد من الأطر التشريعية والسياسية التي دعمت الإصلاحات الحضرية في البرازيل، بما في ذلك النظام الأساسي للمدينة لعام 2001، والمجلس الوطني للمدن، وإنشاء وزارة المدن.[6]

وعادة ما يكون الالتزام السياسي الذي تظهره أعلى القيادات البلدية أو الوطنية حاسماً في عمليات ترقية الأحياء الفقيرة أو الحد منها، وفي الواقع، فإن البلدان التي تمكنت من إحداث عكس جذري في معدلات نمو الأحياء الفقيرة عادة ما تقوم بذلك في أعقاب اعتبار أعلى قياداتها لعمليات الحد من الاحياء الفقيرة بمثابة أولوية وطنية.[7] كما تم إعداد تحليل حول مستويات الإنفاق السنوي لمدينة ساوباولو في البرازيل خلال الأعوام ما بين 1975 و 2000 وذلك لدى إدارة المدينة من قبل قادة من مختلف الاتجاهات السياسية، حيث أشار التحليل إلى أن الاستثمارات في البنية التحتية في المناطق الحضرية الأكثر حرماناً في ساوباولو قد ازدادت لدى دعم أجندات عمل بعض القادة للشرائح الفقيرة.[8] من جهة أخرى، فيتجلى دور القيادة السياسية والتزامها بعمليات التخطيط الحضري الداعمة للشرائح الفقيرة في مدينة كورتيبا البرازيلية، والمعروفة على الصعيد العالمي على أنها «أفضل الأساليب» في عمليات التخطيط الحضري، ويعد الحال كذلك أيضاً في مدينة بوغوتا عاصمة كولومبيا، حيث سعى رئيس البلدية الأسبق، إنريكي بينالوزا، إلى جعل العدالة الاجتماعية الاقتصادية ركيزة أساسية ضمن عملية تنمية المدينة في أواخر فترة التسعينيات. كما ظهرت أنماط مشابهة في مدينة حيدر آباد الهندية، حيث اعتمدت منطقة العاصمة خلال

مدينة القاهرة

الفترة ما بين الأعوام 1995 و 2004 نموذجاً نمو يقوم على البنية التحتية، وذلك من خلال إطلاق محور موجه عالمياً نحو تكنولوجيا المعلومات. أما في حالات أخرى، فهنالك بعض الاستثمارات الداعمة للشرائح الفقيرة والتي تتجاوز الإيديولوجيات أو المصالح السياسية الضيقة. وفي تركيا على سبيل المثال، فقد التزمت كل من القيادات الشعبية، ونخبة المجتمع والحكومات العسكرية بعمليات التحديث من خلال عمليات تطوير التكنولوجيا والبنية التحتية منذ فترة السبعينيات، وذلك لدى التزام تركيا بتحقيق تحسين شامل في البنية التحتية، وميادين النقل والاتصالات في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف.

ويمكن ملاحظة الالتزام السياسي بأجندة العمل الداعمة للفقراء في مجتمعات في غاية المركزية، كما في مصر،المغرب،وتونس – والتي كانت من ضمن البلدان الأكثر نجاحاً في الحد من معدلات نمو الأحياء الفقيرة خلال السنوات الأخيرة.[9] كما أنه وعلى الرغم من تحسين البنية التحتية في مدينة القاهرة وغيرها من المستوطنات في مصر من خلال توجيه استثمارات ضخمة للغاية في مجال المياه، المرافق الصحية، والإسكان، إلا أن هنالك عنصراً أساسياً مفقوداً هنا- ألا وهو مشاركة الأفراد. وبالرغم من توفير الخدمات من خلال العمليات الاستشارية؛ إلا أنه قد تم إعدادها بعناية من خلال المنظمات غير الحكومية والمرتبطة بالحكومات المركزية.[10]

إمكانية ضمان التوفير المستدام للخدمات من خلال عمليات رصد الأداء

تشير تجربة المدن الناجحة إلى أهمية عمليات رصد الأداء، سواء كان ذلك من رصد المؤسسات المختصة بتوفير الخدمات وصولاً نحو المؤسسات الأقل اختصاصاً أو العكس. من جهة أخرى، فتعد مساءلة البلديات على صعيد تنفيذ عمليات تطوير البنية التحتية أمراً صارماً للغاية في بلدان كالصين وفيتنام وكمبوديا. أما في فيتنام على سبيل المثال، فقد عملت الحكومة المركزية على إيلاء أهمية قصوى لعمليات توزيع مياه الأنابيب في المناطق الحضرية، كما تقع مسؤولية التنفيذ هنا على عاتق سلطات المياه في المقاطعات، أما في مناطق المدن، فتعد مشاريع المياه من مسؤولية الحكومات المحلية. ونتيجة لذلك، وبالرغم من ارتفاع معدلات النمو السكاني في المناطق الحضرية؛ إلا أن معدلات التغطية بهذه الخدمات قد توسعت بشكل ملحوظ في وقت قصير.[11]

كما تعد قدرة السلطة المحلية هنا في تنفيذ مهمة رصد الأداء أمراً حاسماً وأساسياً، حيث لا تزال هذه المهمة في الوقت الراهن ضمن مسؤوليات الحكومة المركزية في غالبية البلدان النامية. بيد أن هنالك العديد من المدن مثل بوغوتا، والتي اعتمدت تقنيات رصد الأداء الخصوصية العمومية، الأمر الذي من شأنه أن يخضع السلطات المحلية للمساءلة بشكل أكبر أمام المواطنين.

وهنالك إستراتيجية أخرى لرصد الأداء والتي تتمثل في تعزيز مشاركة السكان في عمليات التخطيط وصنع القرار من خلال عمليات أخرى مثل إعداد الموازنات على أساس المشاركة. وتعد كل من مدينتي بورتو أليغري وبيلو هوريزونتي في البرازيل من ضمن المدن التي اعتمدت العمليات التشاركية لإعداد الموازنات في ميادين الإسكان، والمياه، والصرف الصحي، والتعليم، والصحة. كما تعد هذه العمليات المشتركة بمثابة طريقة منهجية لإشراك الأفراد في المناقشات على مختلف المستويات بغية تحديد الأولويات ومخصصات الموازنات. كما نشأ نظام آخر هنا ، وهو نظام الرصد القائم على أساس النتائج، والذي يتم تطبيقه بصورة غير مباشرة من خلال مؤشرات رضى الأفراد، والتي يتم جمعها من خلال إعداد الدراسات الاستقصائية، أو عبر الاستدلال عليها بصورة غير مباشرة من معدلات مشاركة الأفراد في إعداد الموازنات.[12] كما يتم اتباع نهج الدراسات

الاستقصائية في إندونيسيا بدعم من البنك الدولي، وذلك بغية فهم انطباعات السكان تجاه الخدمات البلدية.[13] كما توجد مدن أخرى والتي تعتمد على معايير مشاركة المواطنين في عمليات رصد الأداء الحضري بما في ذلك مدينة ناجا في الفلبين ومدينة بوغوتا في كولومبيا.[14]

أهمية الشراكات بين المواطنين والحكومات للحد من معدلات الفقر وتطوير البنية التحتية

لقد باتت نهج الحكم اللامركزية والتشاركية أكثر شيوعاً في مختلف البلدان، مع وجود دور هام وأساسي لكل من السلطات المحلية والسكان في عمليات صنع القرار. كما عملت غالبية البلدان التي اتبعت السياسات اللامركزية خلال السنوات الأخيرة على تفويض السلطة لحكوماتها المحلية، بيد أن هذا لا يعني بالضرورة تفويض الأخيرة بالموارد المالية والقدرات التقنية لتنفيذ أشكال التحسين الضرورية. علاوة على ذلك، فتعد العلاقات المتبادلة ما بين الحكومات المركزية والمحلية أساسية لدى تنفيذ البرامج اللامركزية، وذلك بغية تعزيز دور البلديات في عمليات تطوير البنية الأساسية والحد من مستويات الفقر. من جهة أخرى، فإن الصلات القوية مع الحكومات الوطنية والتنسيق معها إلى جانب أهداف التنمية الوطنية تتيح للمدن تنفيذ الاستثمارات الفاعلة في ميادين البنية الأساسية، بالإضافة إلى مساهمتها في تحقيق الأهداف الوطنية في ظل تحقيقها للأهداف المحلية.

بيد أنه وبالرغم من الفوائد الناجمة عن العمليات اللامركزية والأساليب التشاركية؛ إلا أن هنالك أدلة تشير إلى أن العمليات التشاركية في إعداد الموازنات ومشاركة المواطنين ليس بإمكانها المساهمة سوى في معالجة احتياجات سكان المناطق الحضرية. كما ترتبط بعض المشاكل بهذه الأساليب، بما في ذلك اقتصار العملية على فئات محددة أو أفراد محددين، واستبعاد الشرائح الفقيرة من العمليات التشاركية، مما يؤدي إلى تخصيص الموارد على نحو غير متكافئ أو تخصيصها للفئات غير الصحيحة. من جهة أخرى، فيمكن الحد من هذه المشاكل من خلال إيجاد عمليات خارجية للمراقبة والتقييم، وضمان عمل الحكومات المركزية على نحو وثيق مع السلطات المحلية بغية تنسيق الأهداف الوطنية أو المحلية، وذلك من خلال تعزيز الاكتفاء الذاتي بين مختلف أفراد وفئات المجتمع، ممن بإمكانهم توفير معلومات هامة إلى جانب توفير الدعم المستمر لجهود التنمية ذات الصلة، فضلاً عن تمكنهم من القيام بمبادراتهم الخاصة. كما ينبغي أن تتسم الهياكل السياسية المحلية بالمساءلة والشفافية إذا ما كان الهدف من عملية المشاركة يتمثل في تحقيق معيار التمكين – أي تمكين المجتمعات المحلية من الحفاظ على مبادرات التنمية والتي تعمل على تحسين حياتهم.[15]

كما تطرح مشاركة المواطنين في عمليات حكم المدن العديد من المنافع والتي لا تقتصر على تحقيق استدامة عمليات الرصد الخاصة – العامة، حيث أنها تتيح تنفيذ عمليات تقاسم التكاليف والاستدامة. كما تطرح كل من المدن الآسيوية؛ جاكارتا، ودلهي، وحيدرأباد مجموعة كبيرة من البرامج التشاركية، حيث تساهم كل من المنظمات غير الحكومية، ومؤسسات المجتمع (المنظمات الأهلية) والبلديات في الشراكات الهادفة للقضاء على الفقر، والتركيز على القضايا السكنية وتوفير الرعاية الصحية الأساسية لكل من النساء والأطفال. كما يمكن أن نطرح مثالاً على ذلك من خلال برنامج (غاردا إيماس) في منطقة «بوغور» في جاكارتا، والذي ساعد في خفض عدد الأسر الفقيرة إلى النصف من 33.000 ألف أسرة في عام 1999 إلى 16.000 ألف أسرة في عام 2003.[16]

كما تنتشر مبادرات المنظمات غير الحكومية في مدينة دلهي أيضاً، فمثلاً، نفذت منظمة تدعى «آشا» شراكة مع كل من الحكومة والبلديات تهدف إلى ترقية وتنظيم الأحياء الفقيرة، حيث تعمل هذه المنظمة ضمن 32 حياً من الأحياء الفقيرة في منطقة حوض نهر «يامونا». من جهة أخرى، تتضح قصة نجاح هذه المنظمة من خلال اتباعها لنهج تشاركي، وذلك باستخدام مسألة الراعية الصحية كنقطة البداية.[17] كما أثبتت هذه البرامج المتكاملة نجاحها من خلال إشراك المرأة بها.

مساهمة ظاهرة توسع مناطق العواصم في التخفيف من الضغط السكاني، في ظل أهمية معايير التوقيت والنوعية

يمكن أن تحقق المدن نمواً من تلقاء نفسها أو من خلال عمليات تصميمها. من جهة أخرى، فيمكن لعمليات التخطيط الحضري مساعدة المدن في إدارة مظاهر النمو الناجمة عن عمليات التصميم، وذلك من خلال تنفيذ إستراتيجيات وقائية أو علاجية، كما من خلال إيلاء الاهتمام بمعايير التوقيت، والتنبؤ، وإعداد الخطط، والتنفيذ، وذلك لما لهذه المعايير من أهمية في نجاح الإستراتيجيات المتبعة في المدن. كما تمكن مدينة «كورتيبيا» في البرازيل من توجيه سكانها نحو المناطق المتاخمة للمدن من خلال إتباعها للنهج الوقائي، وذلك بغية التخفيف من وطأة الاكتظاظ والاحتقان الذي يشهده مركز المدينة، وتحسباً للنمو الذي ستشهده المدينة في المستقبل. من جهة أخرى، فقد عملت مدينة القاهرة في مصر على إنشاء مدن جديدة في الصحراء، وذلك في ظل عدم التمكن من إدارة النمو والكثافة السكانية المتركزة في المدينة.[18] أما مدينة غازي عنتاب التركية، والتي تقع على الحدود السورية، فقد نشأت باعتبارها مركزاً للنمو الإقليمي، حيث بدأت باعتماد نهج منضبط للنمو في المناطق المحيطة بها خلال فترة السبعينيات، وذلك قبيل حصول الهجرة الداخلية والتي كانت متوقعة من الجزء الشرقي من البلاد.

بيد أن عمليات النمو الموجهة نحو مناطق أوسع ومناطق حضرية فرعية لا تعمل على إنشاء مستوطنات حضرية حيوية على الدوام، حيث أنه وبالرغم من تنفيذ التدخلات في الوقت المناسب؛ إلا أنه يمكن لهذه العملية من أن تؤدي إلى نتائج سلبية، وذلك لدى خسارة منطقة وسط المدينة أو المدن المتاخمة لحيويتها الاقتصادية، أو لدى تحولها إلى مناطق معزولة تنتشر بها مظاهر الفقر. من جهة أخرى، فقد ساهمت المدن المنشأة في المنطقة الصحراوية المحيطة بمدينة القاهرة على سبيل المثال في التخفيف من النقص في المساكن، بيد أنها لم تساهم بالكثير لتحسين سبل العيش أو توفيرها، وذلك نظراً لعدم توفر فرص العمل ووسائط النقل العام التي توفرها منطقة وسط المدينة.[19]

وتتمثل أبرز العناصر المحددة لهذه المناطق في إنشاء البنية الأساسية الاقتصادية والعمرانية في المستوطنات البشرية في الوقت ذاته، وذلك في ظل ربط المستوطنات الجديدة بمركز المدينة، بالإضافة لربطها بالمستوطنات الأخرى المتاخمة لها. كما تتضمن أبرز الأمثلة على ذلك كلاً من مدينتي «كورتيبيا» و «حيدرأباد». أما مدينة «كورتيبيا»؛ فقد تم ربط آليات استخدام الأراضي وتخطيط أنظمة النقل بعمليات النمو الحضري الخارجية بشكل مباشر، وذلك في ظل الحفاظ على إمكانية الوصول إلى وسط المدينة.[20] أما في مدينة «حيدرأباد»؛ فقد تم توجيه النمو في منطقة العاصمة بالاتجاه المرغوب وذلك من خلال إنشاء منطقة تتميز بمستوى تكنولوجي رفيع، ألا وهي منطقة «سايبر أباد». علاوة على ذلك، فيجري تنفيذ عمليات تنمية وتطوير المستوطنات والموجهة من خلال العمليات الصناعية في مدينة دلهي من خلال مؤسسة (نويدا)، وهي هيئة التنمية الصناعية في منطقة أوكلا الجديدة.

كما يمكن إيجاد علاقة منظمة بين مختلف المناطق من خلال تنفيذ عمليات التخطيط للاستخدامات المتعددة، بما في ذلك الجمع ما بين المباني السكنية، والمنشآت التجارية والصناعية، وفرص العمل والسكان. علاوة على ذلك، فإن إيجاد قاعدة اقتصادية لنسيج اجتماعي متنوع من شأنه المساهمة في الحد من معدلات العزل الاجتماعي.

التخطيط الحضري الشمولي لتحقيق التكامل الاجتماعي: الحد من أوجه التفاوت الاجتماعي والاقتصادي في المدن

يمكن القول بأن عمليات التخطيط الحضري تعمل على توجيه العمل المستقبلي. [21] كما أنه عادة ما يوفر المخططون التوجيه التقني لهذه العمليات: وذلك من خلال طرح التقديرات والتوقعات استناداً إلى البيانات الإحصائية، أي من خلال طرح التوقعات حول الأنماط المستقبلية لتطور المدن. بيد أن عمليات التخطيط تحدث في المدن ومع الأفراد أيضاً، حيث يتم اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالإجراءات المستقبلية المنشودة لتحقيق التقدم. إلا أنه عادة ما تعتمد عمليات التخطيط على القيم فضلاً عن حساسيتها للسياق الذي يتم إعدادها فيه، حيث أن ما يصلح تنفيذه في أحد المناطق قد لا ينجح في منطقة أخرى. علاوة على ذلك، فتعد كل من عوامل التاريخ المحلي، والثقافة، والبيئة من أبرز الاعتبارات التي تعمل على صياغة عمليات التخطيط الحضري في الوقت الحاضر. كما تؤكد هذه الخصائص عدم وجود وصفة محددة لتحقيق الانسجام الحضري أو التكامل الاجتماعي، فضلاً عن أن تكرار التجارب في مواقع مختلفة لا يمثل حلاً مستداماً. من جهة أخرى، وبالرغم من تسهيل ظاهرة العولمة مهمة المخططين في تبادل الأفكار والممارسات التي يتم تنفيذها في مختلف المناطق في جميع أنحاء العالم؛ إلا أن عمل هؤلاء المخططين ينحصر على الصعيد المحلي. كما تعد عمليات التخطيط محلية على الدوام، بما يتشابه مع العمليات السياسية.

كما يمكن لعمليات التخطيط بحد ذاتها من المساعدة في تحقيق الانسجام الحضري والتخفيف من الفوارق ما بين الشرائح الثرية والفقيرة. من جهة أخرى، وبدلاً من أن تمثل هذه العملية إجراءاً متكرراً لا يركز سوى على التغيرات في أنماط استخدام الأراضي؛ فيمكن لها كنظام من المساعدة على تحفيز التماسك الاجتماعي وذلك من خلال صياغة رؤية إستراتيجية للمستقبل المشترك للمجتمع بأكلمه.علاوة على ذلك، فيمكن للعمليات التشاركية، بمختلف أشكالها وإمكاناتها، من العمل على إيجاد شعور بالانتماء والذي لا يشكل فقط أرضاً خصبة لتحقيق الانسجام، بل أنه يمثل أيضاً وسيلة لزيادة فرص قبول وتنفيذ الخطط على نطاق واسع. كما أن نجاح العمليات التشاركية يتطلب وجود مشاركة واسعة لجميع الشرائح المتأثرة بالخطط. أما في الأحياء السكنية الحضرية المتنوعة؛ حيث تترسخ أشكال التفاوت، فعادة ما يصعب على السكان تحقيق المشاركة الواسعة – وذلك لدى تمتع السكان بسلطة حقيقة لدى إعداد العمليات، باعتبارهم شركاء متساوين أو شركاء قادرين على إدارة مصالحهم.كما أنه عادة ما يجد السكان من الشرائح المهمشة أنفسهم ضمن علاقة رمزية مع صناع القرار: حيث يتم إعلامهم أو استشارتهم أو حتى استرضاؤهم، ولكنهم لا يتمتعون بمشاركة فاعلة. [22]

كما حدثت هذه المشاركة الزائفة أو غير الفاعلة في أماكن محددة لا سيما لدى تحديد الأولويات فيما يتعلق بنقل المستوطنات أو الأحياء الفقيرة بغية تحقيق منافع خاصة، حيث تتسم هذه المواقع بارتفاع قيم الأراضي الحضرية وتطور أهداف النمو الاقتصادي. أما في الفلبين على سبيل المثال، فقد تعرض سكان المستوطنات غير الرسمية التي تقع في وسط منطقة مركز الحكومة الوطنية في مانيلا إلى خسارة صوتهم القوي في مقاومة عمليات الطرد، وذلك في ظل ارتفاع قيم الأراضي وتدني مستويات دعم الدولة والتي أدت إلى وضع ضغوط مفرطة فيما يتعلق بالأراضي الشاغرة.[23] من جهة أخرى، وفي جوهانسبرغ، حيث كانت إستراتيجيات تطوير المدن التعاونية والممولة من خارج البلاد تهدف إلى معالجة كلاً من أهداف النمو الاقتصادي وأهداف التنمية الداعمة للشرائح الفقيرة، فقد تمكنت العمليات البيروقراطية القوية من إعادة توجيه الأولويات المحلية بعد انتهاء الأنشطة التشاركية غير المعمقة، حيث لم يتمتع المواطنون المشاركون في أية عملية بأي موقع دائم في عمليات صنع القرار، كما تم تمثيل مصالحهم في الفترة المتبقية من عملية التخطيط من خلال حكام مدنهم. [24] علاوة على ذلك، وبغية الحد من الفوارق الاجتماعية والاقتصادية؛

بائعة في جنوب إفريقيا

فلا بد لعمليات التخطيط من أن تتجاوز العقبات الاجتماعية والسياسية ومشاركة سلطة اتخاذ القرار مع الفئات الأكثر تأثراً بها.

تحقيق مظاهر الانسجام بعيداً عن الظلم، وبناء عهد جديد من العدالة

لقد تمكنت بعض المدن من تفعيل التعاون ما بين نشطاء المجتمع، والجماعات البيئية، والمنظمات غير الحكومية، وأصحاب ومطوري المشاريع في القطاع الخاص، وذلك بغية إعداد مخطط جديد لمتابعة عمليات التخطيط الحضري. كما تشير تجربة مدينة ليما في البيرو إلى الممارسات غير الرسمية والتي أفضت إلى تحقيق التكامل الاجتماعي والمكاني. كما ساهمت التشريعات الإصلاحية في المناطق الحضرية والتي تم إصدارها في عام 1961 في إضفاء الصبغة القانونية على عدد كبير من الأحياء السكنية غير الرسمية والتي تم إنشاؤها في الضواحي المتاخمة لمدينة ليما. كما أن النظام الاقتصادي غير الرسمي قد حل محل البلاد خلال فترة الانكماش الاقتصادي الشديد الذي تعرضت له البيرو في فترة الثمانينيات، وذلك بغية توفير العمليات المنتجة، والتجارية وتحقيق الرفاه، بما في ذلك توفير خدمات الإمدادات الغذائية. كما أتاح هذا الهيكل غير الرسمي حصول السكان من الشرائح ذات الدخل المنخفض على الخدمات في ميادين النقل العام والربط بتقنيات الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات خلال فترة التسعينيات. أما في يومنا هذا، فهنالك علامات واضحة تشير إلى التكامل التدريجي الحاصل في المناطق التي كانت غير رسمية في السابق بحيث باتت عوامل ديناميكية تساهم في المناطق الحضرية لدرجة أن الباحثين المحليين قد باتوا يناقشون نشوء طبقة متوسطة جديدة في هذه المناطق. من جهة أخرى، فقد تم إنشاء مراكز التسوق في الأجزاء الأقدم والأكثر توحيداً في المقاطعات غير الرسمية، حيث كان الهدف منها تلبية احتياجات الفئة الجديدة من «المستهلكين». [25]

كما نشأت مقاطعة «كاتو مانور» في مدينة دربان في جنوب إفريقيا بصورة مماثلة في مطلع التسعينيات، بيد أن مسار التنمية بها قد كان مختلفاً، حيث نشأت هذه المنطقة في بادئ الأمر كمنطقة زراعية في عهد أول عمدة لها، ومن ثم شهدت انتشاراً تدريجياً لعمال زراعة البساتين في الأسواق الهندية، ومن ثم استقر بها الأفارقة ممن قاموا بإنشاء أو استئجار الأكواخ. أما في عام 1932، فقد تم دمج منطقة «كاتو مانور» مع بلدية دربان، مما أضفى صبغة عدم الشرعية على الأكواخ وذلك بموجب القوانين التي تتبعها حكومة الفصل العنصري، ولكن السلطات قد صرفت النظر عن هذه المسألة كما تابع الأفراد استقرارهم في المنطقة. كما تحولت منطقة «كاتو مانور» في منتصف الأربعينيات موطناً لما يمكن اعتباره «مجتمعاً نابضاً بالحياة ومتعدد الأعراق، يتمتع بانسجام عرقي وفهم مشترك». [26] كما أدت معدلات النمو الحضري المتسارع في مدينة دربان إلى زيادة الضغوطات على منطقة «كاتو مانور»، والتي سرعان ما أصبحت غارقة في منطقة العاصمة. من جهة أخرى، فلم تبد حكومة الفصل العنصري أي اهتمام للمنطقة عدا عن عدم توفيرها لأية مرافق أساسية لها، إلا أن المنطقة قد واصلت نموها، حيث شهدت توسعاً بحلول عام 1960، فضلاً عن تنوع الأعراق التي تقطنها، ونشوء المستوطنات البشرية والتي كانت تحتضن ما يزيد على 120.000 ألف نسمة – حيث باتت موطناً للشرائح الفقيرة في المدينة.

كما عملت الحكومة في مطلع فترة الستينيات على تنفيذ عمليات إخلاء قسرية، وذلك في ظل متابعتها تنفيذ سياسة التطوير التي تنتهجها في معزل عن المدينة. من جهة أخرى، فقد تم نقل السكان من الهنود والأفارقة إلى بلدات جديدة ومنفصلة تقع بالقرب من المنطقة، ولكنها قد كانت بعيدة عن أماكن فرص العمل، وأنظمة النقل العام، ومناطق التسوق، ومختلف المرافق التي كان يتمتع بها سكان منطقة «كاتو مانور» بحكم عيشهم في المدينة. كما لم يكن هنالك أي وجود لأية رؤية للتخطيط الحضري في هذه المنطقة سوى أجندة عمل أيديولوجية، حيث بقيت المنطقة الممتدة على مسافة ألفي هكتار شاغرة بشكل واسع على مدى الأعوام الخمسة والعشرين التي تلت تلك الفترة.

وقد برزت أولوية تهدف إلى إعادة تطوير منطقة «كاتو مانور» بعيد انهيار حكومة الفصل العنصري في مطلع فترة التسعينيات، حيث تم تشكيل هيئة تطوير منطقة «كاتو مانور» بغية تسهيل وتوجيه عمليات إعادة إعمار المنطقة. كما استند نهج إعادة الإعمار إلى مفهوم التنمية المتكاملة، حيث يعد هذا النهج مبتكراً إلى حد ما لدى إطلاق المشروع في عام 1993. [27] أما في الوقت الحاضر، وبعد تجربة واختبار هذا النهج؛ فإن الدروس المستخلصة من تجربة إعادة تطوير منطقة «كاتو مانور» قد باتت تشكل أساساً لعدد من المبادرات الحديثة لعمليات إعادة تطوير المناطق الحضرية في منطقة جنوب إفريقيا. كما شكلت آليات توفير المساكن والبنية الأساسية الحضرية المستدامة عناصر أساسية ضمن مبادرة إعادة الإعمار، بيد أن مفهوم التخطيط قد كان ينطوي أيضاً على طائفة من البرامج الموازية والداعمة والتي تتضمن توفير المرافق الاجتماعية، بما في ذلك إنشاء المدارس، والمكتبات، والمتنزهات، والملاعب الرياضية، ومناطق اللعب، ومركز صحي، فضلاً عن تنفيذ مشاريع في ميادين التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وبرامج تطوير المهارات، والتنمية المؤسسية وتنمية المجتمعات، وأدوات الاتصالات، بما في ذلك إنشاء صحيفة متخصصة بقضايا المجتمع، وإنشاء محطة إذاعية، وموقع إلكتروني على شبكة الإنترنت. من جهة أخرى، فقد كان لوجود عملية قائمة على أساس المشاركة الكاملة في ميادين التخطيط والتطوير دوراً ساهم في ضمان تحقيق توافق واسع في الآراء، بالإضافة إلى أن التركيز على عمليات التخطيط الحضري المتكاملة قد عمل على إنشاء أحياء سكنية مندمجة ومتعددة الاستخدامات وذات تنوع في مستويات الدخل، والتي تم ربطها بالمرافق الحضرية المحيطة بها. كما أعلن برنامج الموئل هذا المشروع باعتباره يمثل أحد أفضل الأساليب المتبعة، كما تمت الإشادة به على الصعيد الدولي باعتباره مثالاً يحتذى به في ميادين عمليات التنمية الناجحة والقائمة على أساس المناطق.

دور التعاون الإقليمي في تحقيق الانسجام الحضري

تخوض مختلف البلديات منافسة ترمي إلى جذب الاستثمارات ورأس المال البشري اللازم لتحقيق التنمية الاقتصادية. بيد أن هذه المنافسة من شأنها أن تؤدي أيضاً إلى نشوء عملية نمو غير متوازنة، بالإضافة إلى أن نجاح إحدى البلديات يمكن أن يعني ركود البلديات المجاورة لها، وذلك في ظل غياب عمليات التنسيق، مما يشير إلى الأهمية الخاصة لمسألة إنشاء الشراكات بين مختلف البلديات. من جهة أخرى، فلا بد لعمليات التخطيط بين البلديات من أن تتجاوز العقبات البيروقراطية والسياسية، إذا ما كانت المنطقة تهدف إلى تحقيق الانسجام الاجتماعي، والاقتصادي، والبيئي.

وقد أدركت الحكومات البلدية في هولندا في كل من مناطق «ويجانيغين»، «إيدي»، «ريهين»، و«فينيدال» تجاوز القضايا المكانية لحدودها البلدية، كما تجدر الإشارة إلى أن إجمالي الكثافة السكانية في هذه البلديات تبلغ 217.000 ألف نسمة، ولذلك، فقد قررت هذه البلديات حشد قواها في مسعى لإعداد خطة إقليمية. كما عملت هذه البلديات في عام 2002 على إنشاء شبكة "WERV" وذلك بهدف تحقيق التعاون ما بين البلديات، حيث تم التركيز في بادئ الأمر على عمليات تطوير المخططات والتطوير العمراني حول المنطقة الخضراء المركزية والتي يطلق عيها اسم "بينيفيلد". من جهة أخرى، فقد شهد نطاق هذه الشبكة توسعاً في وقت لاحق لكي تتضمن الشؤون الاجتماعية، والثقافية، والسكانية، وأنظمة النقل والأنظمة الاقتصادية. كما تتوقع المنطقة تحقيق ضغوطات قوية للنمو الحضري، لا سيما في المناطق المتاخمة للشوارع الرئيسية والفرعية، بيد أن عملية

صياغة سياسة منسقة لأربع بلديات في مقاطعتين اثنتين يعد أمراً لا يخلو من التعقيدات الإدارية والسياسية. علاوة على ذلك، فقد كان لوجود الحوار المستمر بين البلديات دوراً في تمكين الشبكة من المضي قدماً منذ إنشائها. كما تمكنت البلديات خلال ست سنوات ضمن هذه الشبكة من وضع خطة اقتصادية متكاملة، بالإضافة لإعداد برامج إسكانية وإطارين اثنين لسيناريوهات التنمية المكانية للأعوام ما بين 2015 و 2030، حيث وافقت عليها البلديات الأربعة، فضلاً عن استخدامها كإطار لعمليات صنع القرار على مستوى البلديات.

كما أن مسألة ضرورة التنسيق بين البلديات ليست بجديدة، حيث كافحت مدينة مونتيفيديو، عاصمة الأوروغواي، مع أشكال التفاوت داخل المدينة لأكثر من 50 عاماً.كما تبلغ الكثافة السكانية في العاصمة 1.8 مليون نسمة،حيث يتركز ثلثي سكان البلاد في العاصمة، بالإضافة لتشكيلها لما نسبته 80 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد.كما تعد الأوروغواي بلداً ذات تقسيم إداري ضمن 19 منطقة أو دائرة، حيث تعد كل منطقة مخولة لاستخدام أراضيها وتنظيم مناطقها الحضرية. من جهة أخرى، تتضمن العاصمة ثلاث مناطق إدارية، وهي: مونتيفيديو، كانيلوني، وسانت خوسيه. كما تم إعداد أول خطة رئيسية لمدينة مونتيفيديو في عام 1930، حيث تتضمن أحدث مبادئها الهياكل الضخمة، كما هو الحال في كل من برازيليا وتشانديجارف، كما تضمنت أبرز نتائجها إنشاء الوجهة البحرية والمتنزهات الرئيسية في المدينة. أما الخطة الرئيسية الثانية؛ فقد تم إعدادها في عام 1945، حيث تضمنت عدة مفاهيم كالتقسيم الوظيفي للمناطق وإنشاء الأحزمة الخضراء. كما قررت دائرة منطقة مونتيفيديو ضمن خطة عام 1945 حماية مناطق الأرياف من خلال وقف توفير الأراضي للاستخدام الحضري. بيد أنه لم يتم وضع أية تشريعات تتعلق بالنمو الحضري، كالزيادة في الكثافة التي يشهدها النسيج الحضري القائم. من جهة أخرى، فقد لوحظ ارتفاع أسعار الأراضي نظراً لندرتها ومحدوديتها في المنطقة وبالإضافة إلى المضاربة التي اعتمدتها المناطق المتاخمة في كل من كانيلوني وسانت خوسيه، الأمر الذي أدى إلى استقطاب الأفراد من ذوي الدخل المنخفض ممن لا يمكنهم تحمل تكاليف العيش في منطقة (مونتيفيديو).

كما شهدت كل من منطقتي «كانيلوني» و «سانت خوسيه» توسعاً في نطاقها إلى جانب ربط محاورها بالمساكن المتواضعة، فضلاً عن افتقارها للبنية الأساسية التي تكاد تخلو منها. وفي الوقت ذاته، انتقل سكان منطقة (مونتيفيديو) من ذوي الدخل المتوسط من المناطق التي تقع في وسط المدينة إلى شقق طابقية أكثر حداثة أو للسكن في وحدات منفصلة على طول الساحل الشرقي، حيث تم استيعاب التدفق من خلال تنفيذ الاستثمارات العامة في ميدان البنية الأساسية. كما أدت أشكال التطوير العمراني التي شهدتها المناطق الأكثر ثراء في منطقة (مونتيفيديو) إلى إحداث انقسامات واضحة ما بينها وبين المناطق الأخرى خارج منطقة العاصمة، حيث بدأت هذه الأخيرة بالنشوء بمثابة «مدينة حاضنة» حيث تقطن الشرائح من ذوي الدخل المنخفض. بيد أن الانقسام العمراني والاجتماعي بين مختلف الدوائر قد أزداد سوءاً خلال سنوات الحكم العسكري في الأوروغواي، خلال الأعوام ما بين 1965 و 1972، حيث تم تعميق الفوارق، فضلاً عن اتساع المستوطنات غير الرسمية، وارتفاع معدلات العنف والجريمة. من جهة أخرى، فقد كان المركز القديم للمدينة مهملاً للغاية، حيث بلغ عدد المباني الفارغة أو التي تؤوي السكان من الأسر الفقيرة أكثر من 60 ألف مبنى حتى يومنا هذا.

كما يمكن القول بأن عملية التنمية المنسجمة أو المتجانسة قد شهدت العديد من المعيقات، وذلك في ظل غياب الوسائل الإدارية المشتركة، فضلاً عن الافتقار لعمليات التمكين في منطقة (مونتيفيديو). كما تجدر الإشارة هنا إلى أن حكومة مدينة مونتيفيديو قد أصدرت موافقتها على خطة مونتيفيديو الحضرية في عام 1998. علاوة على ذلك، تتضمن هذه الخطة مبادئ توجيهية عامة لتطوير المدينة، إلى جانب العديد من المقترحات المتعلقة بخطط محلية محددة، بيد أنه لا تزال هنالك مشكلة رئيسية عالقة، ألا وهي –الافتقار للتعاون الإقليمي. من جهة أخرى، فتعمل الخطة الحضرية ضمن دائرة منطقة مونتيفيديو لوحدها، بدلاً من تغطية منطقة العاصمة بأكملها، حيث تعيش الشرائح الأكثر فقراً، وحيث تبرز مظاهر عدم توفر البنية الأساسية. كما تخضع هذه الخطة لمراجعة مستمرة في ظل سعي البلاد إلى تحقيق المزيد من التنسيق الهيكلي. من جهة أخرى، فقد اتخذت المدينة في عام 2005 خطوة رائدة نحو تحقيق التكامل في ظل إنشاء وكالة منطقة العاصمة على الصعيد الوطني . كما تتمثل مسؤولية هذه الوكالة في تحقيق التنسيق وإدارة السياسة الحضرية بين حكومات المقاطعات الثلاث. علاوة على ذلك، فإن الافتقار لعمليات التمكين في المنطقة قد دفع الوكالة الجديدة لتركيز وتكثيف جهودها على صعيد بناء توافق في الآراء حول قضايا محددة كقضية النقل مثلاً بدلاً من تحليل واقتراح السياسات الرامية لتحقيق عمليات التنمية المتكاملة والمنسجمة في مدينة (مونتيفيديو).[28]

أهمية مسألة القيادة في عمليات التخطيط لتحقيق الانسجام الاجتماعي

يبدو جلياً بأن السياسات والعمل المنسق تعد عناصر هامة وأساسية لتحقيق التنمية الحضرية المتجانسة والحد من أشكال التفاوت الاجتماعية والاقتصادية في المدن. كما تعد مسألة القيادة شرطاً أساسياً وحيوياً على حد سواء. أما في مدينة بوغوتا في كولومبيا؛ فقد ساهمت مجموعة من القادة السياسيين في إيجاد تركيز على المصالح العامة، منذ عهد جيمي كاسترو والذي بدأت ولايته عام 1992 وحتى عهد إنريكي بينالوزا والذي امتدت ولايته ما بين الأعوام 1998–2000، حيث حقق كل منهما مساهمات هامة على صعيد الانسجام الاجتماعي الاقتصادي والانسجام البيئي في العاصمة الكولومبية.كما عرض (بينالوزا) على المواطنين خلال فترة ولايته رؤيته حول الانسجام الحضري مركزاً على مبدأ الإنصاف – والذي يعد إحدى الركائز الأساسية التي تتسم بها أية مدينة عظيمة. كما أشار إلى إمكانية ترجمة مبدأ الإنصاف من خلال تمكين المواطنين ومنحهم فرصاً مجدية وفعالة تتيح لهم الحصول على الوظائف، والمساكن، والتعليم، والخدمات الصحية، والأماكن العالمة، وشبكات النقل.

كما تتضمن أبرز إنجازات (بينالوزا) ربط آليات الأسواق بغية تحقيق ما هو أفضل لمدينة بوغوتا، وذلك بإشارته إلى ما يلي: « لا يمكننا تحقيق المساواة على صعيد الدخل في ظل اقتصاد السوق الحالي». «بيد أنه يمكن للمدن أن تعمل الكثير لتحقيق المساواة على صعيد نوعية الحياة».[29] من جهة أخرى، فقد قام بإعادة تنظيم أولويات السياسة العامة لمدينة، حيث عمل على إنشاء نظام للنقل السريع بالحافلات على مستوى متقدم للغاية، بالإضافة إلى فرض قيود على استخدام المركبات خلال ساعات الذروة، إلى جانب إنشاء شبكة طويلة للدراجات الهوائية تمتد على مسافة 340 كيلومتراً في جميع أنحاء المدينة. علاوة على ذلك، وفي ظل سعيه لإعادة النشاط لمدينة بوغوتا؛ فقد تمكنت إدارة (بينالوزا) من تعزيز الأماكن العامة وإعادة الحيوية لها، وتعزيز شبكات المشاة، وتيسير الوصول إلى المواقع الطبيعية والمتنزهات الحضرية، لا سيما في المناطق ذات الدخل المنخفض. كما كانت هنالك حاجة ماسة لإنشاء المدارس، ودور الحضانة، والمكتبات في المناطق الأشد فقراً في مدينة بوغوتا. من جهة أخرى، فقد أطلق (بينالوزا) برنامجاً لإصلاح عمليات استخدام الأراضي الحضرية بالإضافة لإطلاق برامج متقدمة للائتمان والشراكات ما بين القطاعين العام والخاص لكل من الأعمال التجارية والمجتمعات المحلية. [30] وضمن تطلعاته لتحويل بوغوتا إلى مدينة منسجمة وعادلة، فقد عمل (بينالوزا) على توظيف أساليب وتقنيات للتخطيط الحضري بحيث تكون قائمة على أساس المشاركة العامة. [31]

قطار مدينة هونغ كونغ في ساعات الذروة

ميدان مدينة بوغوتا

عمليات التخطيط الحضري والبيئة: الحيوية والانسجام الحضري

إن أهمية مدينة بوغوتا لا تقتصر على القيادة الفاعلة واتخاذ القرارات الصائبة في ميدان التخطيط، بل للمزايا البيئية المثمرة والناجمة عن جهود التخطيط المتبعة في المدينة.كما ارتفع معدل رحلات التنقل في المدينة باستخدام الدراجات الهوائية من أقل من 0.4 بالمائة إلى 4 بالمائة تقريباً، وذلك من خلال إنشاء شبكة مرور المشاة والدراجات الهوائية – والتي تتضمن أطول ممر للمشاة في العالم، والذي يمتد على مسافة 17 كيلومتراً. [32] من جهة أخرى، فإن تحول السكان عن استخدام إحدى وسائط النقل ذات معدلات التلويث المرتفعة لاستخدام وسائط أخرى أقل تلويثاً قد كان من أبرز عوامل خفض وكالة مدينة بوغوتا البيئية لمعدلات تلوث الهواء في المدينة، وذلك في أعقاب إنشاء نظام (ترانسميلينيو) للنقل الجماعي في عام 2000.كما خلصت إحدى الدراسات إلى انخفاض مستويات ثاني أكسيد الكبريت في الهواء بنحو 44 بالمائة بعد عام واحد من تشغيل هذا النظام. علاوة على ذلك، فقد تم تسجيل انخفاض آخر في معدلات مختلف ملوثات الهواء – من الجسيمات، وأكسيد النيتروجين، وأول أكسيد الكربون، والأوزون – حيث لوحظ ذلك أيضاً بعد عام واحد من تشغيل نظام النقل الجماعي. [33] كما تشير أشكال النجاح التي حققتها المدينة إلى إمكانية نجاح كبرى مدن العالم النامي والتي تواجه تحديات اقتصادية واجتماعية، حيث يمكنها إيجاد تحسينات كبيرة في نوعية حياة سكانها من خلال اتخاذ القرارات الصائبة في ميدان التخطيط الحضري كما من خلال وجود قيادة تتمتع برؤية ثاقبة.

وعادة ما تنجم عمليات التخطيط الحضري القائمة على أساس المساواة عن أشكال التطوير والتحسين البيئية، وذلك بدءاً بربط أجزاء المدينة كافة وفقاً للمعايير الدولية بإمدادات المياه المحسنة، ومرافق الصرف الصحي المطورة، والمساكن الدائمة، والحيز المعيشي الكافي. إلا أن تحقيق المدن المنسجمة والمتجانسة يتطلب اتخاذ إجراءات تتجاوز نطاق القضاء على الأحياء الفقيرة – حيث تتطلب هذه المسألة تنفيذ جهود متضافرة لحماية السكان من الأخطار البيئية، وضمان توفير الخدمات الكافية بأسعار معقولة، والحفاظ على الطاقة من خلال التحول لاستخدام مصادر نظيفة للطاقة بدلاً من استخدام المصادر الملوثة كالفحم على سبيل المثال، إلى جانب الحد من البصمة البيئية للمدن وأثرها على المناطق الواقعة خارج حدودها. كما تعد هذه الجهود البيئية المميزة بمثابة عنصر هام وأساسي ضمن إستراتيجيات تطوير المدن والتي يدعمها تحالف المدن، والذي يدعو إلى دمج مجموعة من التدابير البيئية المميزة ضمن عمليات تخطيط المدن بصورة مباشرة بدلاً من إهمالها وإضافتها في نهاية المطاف. [34] علاوة على ذلك، فيتطلب تحقيق المدن المتجانسة والمنسجمة في جميع أنحاء العالم وجود أهداف وإستراتيجيات للتخطيط الحضري والتي تتضمن تحسين البيئة الحضرية للأفراد كافة، وتنفيذ العمليات المتكاملة للتطوير العمراني، والالتزام بمعايير العدالة الاجتماعية لدى تنفيذ عمليات التخطيط.

تنفيذ عمليات التخطيط في ظل إيلاء أهمية خاصة للشريحة النسائية

لقد باتت هنالك أدلة متزايدة تشير إلى اختلاف أثر العيش في المدن على كل من النساء والرجال: حيث تواجه النساء في العديد من المدن عوائق مختلفة تحول دون وصولهن إلى المناطق الحضرية العامة أو المساكن، كما تواجه النساء عوائق مؤسسية تحول دون مشاركتهن في عمليات صنع القرار الصادرة عن الحكومات المحلية ومؤسسات التخطيط.

وعادة ما يخفق كل من واضعي السياسات ومخططي المدن في عمليات صنع القرارات التي تراعي الفوارق بين الجنسين، حيث يعزى ذلك إلى حد ما لندرة البحوث التي يتم إعدادها حول احتياجات وأولويات كلاً من الرجال والنساء في المدن. علاوة على ذلك، فإن الافتقار لعمليات التخطيط الحضري التي تراعي الفوارق بين الجنسين يمكن أن تؤدي إلى نشوء أماكن عامة تفصل بين كل منهما بحكم الواقع – وذلك لدى إنشاء الأماكن التي تحول دون ضمان سلامة النساء أو أنها تجعل من الصعب عليهن تنفيذ أدوارهم المتعددة، كتقديم الرعاية، والعمل، وتوفير الخدمات الأساسية لأسرهن، والمشاركة كقياديات في مجتمعاتهن المحلية.

من جهة أخرى، وإذا ما كان الهدف من عمليات التخطيط يتمثل في إنشاء وتهيئة مختلف الأماكن بما يتناسب واحتياجات جميع الأفراد؛ فلا بد لمخططي المدن من الأخذ بعين الاعتبار للقضايا المتعلقة بالنساء. كما خلصت إحدى الدراسات التي أعدها المعهد الملكي لتخطيط المدن إلى وجود العديد من القضايا المتعلقة بالنساء في المملكة المتحدة، حيث تتمثل أبرزها في كل من: السلامة الشخصية، والعدالة البيئية، وتيسير فرص الوصول والتنقل بين مختلف المواقع، والحصول على المساكن بأسعار معقولة، بالإضافة لتوفير دورات المياه العامة وغيرها من المرافق المحلية، كالمتاجر، والمرافق المجتمعية لكل من الأطفال وكبار السن، والمدارس، وأماكن الاجتماع، والمتنزهات، والمرافق الترفيهية، وملاعب الأطفال. بيد أنه قد كانت هنالك قضايا أخرى بالنسبة للنساء من ذوي الدخل المنخفض في البلدان النامية، كعدم توفر إمدادات المياه في الأحياء السكنية الفقيرة، وعدم كفاية أنظمة النقل أو عدم قدرتهن على تحمل أجورها، والحيازة غير الآمنة، وعدم كفاية المرافق الصحية، حيث تنعكس جميع هذه العوامل على صحة النساء فضلاً عن طرحها لأعباء إضافية.

كما أن الطريقة الوحيدة لضمان عكس اهتمامات النساء واحتياجاتهن ضمن عمليات التخطيط الحضري تتمثل في تشجيع تحقيق مشاركة نسائية أكبر في الحكومات المحلية ومؤسسات التخطيط. علاوة على ذلك، فقد لاحظت النساء المنتخبات محلياً من أعضاء مجلس البلديات والمناطق الأوروبية خلال فترة الثمانينيات ضرورة تنظيم منتدى خاص لتعزيز فكرة المساواة بين الجنسين في المجالس المنتخبة. من جهة أخرى، فقد كشفت الدراسة التي أعدها المجلس في عام 1999 بأن نسبة التمثيل النسائي بين الممثلين المحليين الذين يتم انتخابهم قد كانت واحد مقابل خمسة في 15 دولة من دول الاتحاد الأوروبي، بيد أن هنالك بعض البلدان حيث يكون التمثيل النسائي أقوى، كما هو الحال في السويد. بيد أنه ومنذ ذلك الحين، عملت عدة بلدان على وضع القوانين والمحددات الرامية لتعزيز مبدأ الشمولية على صعيد المؤسسات والهياكل الحكومية المحلية، حيث ندرج أدناه بعضاً من الأمثلة على ذلك:

نساء وأطفالهن لدى عبورهم في أحد شوارع مدينة لندن

- تم إصدار قانون في فرنسا عام 2000 والذي يفرض طرح عدد متساوي من المرشحين من الذكور والإناث في انتخابات البلديات التي تزيد كثافتها السكانية عن 3.500 نسمة.
- نشر مكتب الإحصاءات النرويجية منذ عام 1999 مؤشر المساواة بين الجنسين والذي يتيح إعداد عمليات تصنيف المدن وفقاً لست مؤشرات، وهي: نسبة تغطية رياض الأطفال لشريحة الأطفال، ونسبة التمثيل النسائي في المجالس البلدية، ومستويات التعليم بين كل من الرجال والنساء، وعدد النساء مقابل كل 100 من الذكور ممن تتراوح أعمارهن ما بين 20 و39 عاماً، ومشاركة كل من الذكور والإناث في القوى العاملة، ومستويات الدخل لكل من الذكور والإناث.
- تنظم سلطة مدينة لندن الكبرى مؤتمراً سنوياً لنساء العاصمة، حيث يمثل هذا المؤتمر فرصة للتشاور ما بين نساء المدينة وعمدة لندن كما لإطلاق التقرير السنوي لأحوال النساء في مدينة لندن.
- أما في إيطاليا، فيتم تنفيذ عمليات إعداد الموازنات بشكل مشترك ما بين الجنسين في كل من محافظات مودينا، سيينا، وجنوا.
- أنشأت مدينة مونتريال برنامج النساء والمدن في عام 1990، حيث لاقى هذا البرنامج نجاحاً في إيلاء أهمية كبيرة لسلامة النساء، لا سيما في وسائط النقل العام. كما تشكل النساء ما نسبته 60 بالمائة من إجمالي ركاب وسائط النقل العام في المدينة، حيث تم السماح لهن بالنزول في المناطق الواقعة ما بين مواقف الحافلات بغية تمكينهن من الوصول إلى وجهتهن بشكل أسرع.
- عملت وزارة الشؤون الاجتماعية الفنلندية على إنشاء قاعدة بيانات تتضمن جميع المؤشرات التي يتم من خلالها مراقبة ورصد معدلات المساواة بين الجنسين على كل من الصعيد المحلي والإقليمي.

أما في العاصمة هلسنكي؛ فقد تم توفير خدمات النقل العام المجانية للركاب وأطفالهم الرضع.كما أن هذه السياسة قد ساهمت في تشجيع أولياء الأمور لاستخدام وسائط النقل العام لدى تنقلهم مع أطفالهم.

- وتتميز مدينة برشلونة بالتزام طويل الأمد على صعيد إنصاف المرأة، حيث يوجد في المدينة مكتباً يعمل على تعزيز مشاركة النساء في عمليات صنع القرار وإدارة البلديات، بالإضافة إلى وجود برنامج وشبكة تم تمويلهما من الاتحاد الأوروبي حول المساواة بين الجنسين، والذي يتم تطبيقه في مدن محددة في كل من أوروبا وأمريكا اللاتينية.
- تعمل حكومة مدينة سيؤول على دعم وتنفيذ مجموعة من المبادرات الرامية لتعزيز مسألة المساواة بين الجنسين وتعزيز الرفاه الاجتماعي لكل من النساء والأطفال.
- تقوم مدينة سان فرانسيسكو بتنفيذ اتفاقية القضاء على مختلف أشكال التمييز ضد المرأة على المستوى المحلي، وذلك بالرغم من عدم توقيع الولايات المتحدة على معاهدة الأمم المتحدة.

وضعت الفلبين تشريعاً بشأن إدماج المرأة في التنمية، والذي يلزم مختلف المؤسسات والدوائر الحكومية بتخصيص نسبة لا تقل عن 5 بالمائة من إجمالي موازناتها لتنفيذ برامج ومشاريع إدماج المرأة في التنمية.

- عملت بعض المدن على تخصيص حجرات سفر خاصة بالنساء في جميع القطارات وذلك للحيلولة دون تعرض النساء للتحرش الجنسي من الرجال، حيث تم ذلك في كل من مدينة مومباي، مكسيكو، وطوكيو.
- أما في فيينا، فقد عملت الدائرة البلدية المختصة بترويج وتنسيق القضايا المتعلقة بالمرأة على إعداد وتجربة عدد من النهج والمعايير للمساواة بين الجنسين، حيث يتم تطبيقها في جميع أنحاء المدينة، حيث تضمنت هذه النهج والمعايير كلاً من تصميم الأماكن العامة، وإنارة المساكن والشوارع.

المراجع: المعهد الملكي لتخطيط المدن، 2007، مجلس البلديات والمناطق في الدول الأوروبية، 2005، برنامج أفضل الممارسات والقيادات المحلية التاريخ لبرنامج المؤئل.

البحث عن روح المدينة

إن تعريف المدن لا يقتصر على اعتبارها مناطق حجرية منشأة؛ بل أنها تمثل أحلام وطموحات وآمال مجتمعاتها. كما تتمتع كل مدينة بشخصيتها الخاصة بها، كما توجد لكل منها نقاط قوة وضعف محددة، فضلاً عن إخفاقاتها ونجاحاتها والتي تختلف بين مدينة وأخرى. كما تبرز «روح» المدينة من خلال موروثها الثقافي، ونسيجها الاجتماعي، وأصولها الفكرية والإبداعية، كما من خلال حيويتها وهويتها المتميزة. أما المدن التي تفتقر إلى «الروح»، فإنها تتسم برغبة واعية أو غير واعية لمحو الذكريات والرغبة في تدمير «روح المكان».

وتعكس المدينة ذات الروح تراثها الخاص بها، حيث تتسم بإيقاع حضري يتميز بالوفاء لسكانها، وذلك في ظل احتوائه على القيم العالمية والتي من شأنها إضفاء الحيوية على المدينة. كما أن هذه المدن لا تتميز بالاستدامة فقط ، بل أنها تتميز بحسب وصف عالم الاجتماع البريطاني، تشارلز لاندري، بأنها تمثل « توازناً ما بين أشكال النظام والفوضى» ، والتي تعد أساسية للحفاظ على مظاهر الابتكار، والإبداع، والريادة.

كما أنه قد تتمتع المدينة ببنية تحتية ومرافق جيدة، بيد أنه وفي حال اتسمت هذه المدينة بمظاهر الخوف أو الانقسام؛ أو لدى وجود ما يحول دون ازدهار أصولها البشرية، والاجتماعية، والثقافية، والفكرية، فإنها سوف تبدأ بالانحدار أو الفناء، بالإضافة إلى أنه عادة ما تميل هذه المدن للافتقار لكل من التنوع الثقافي والاجتماعي. من جهة أخرى، فإن هذه المدن المعروفة باسم «مدن الفصل العنصري»، حيث يتم فصل الأحياء السكنية بحسب العرق أو الطبقة الاجتماعية، تتسم بالافتقار للتفاعل الاجتماعي عدا عن تراجعها حيث يميل أفرادها إلى العيش في مجتمعات مغلقة أو في أحياء فقيرة ومكتظة. علاوة على ذلك، فتفتقر هذه المدن إلى الأماكن العامة مما يحول دون وجود أي تفاعل حر ما بين الأفراد من مختلف الشرائح الاجتماعية.

وهنالك مدن أخرى تتميز ببنية تحتية ومرافق جيدة، ولكنها تفتقر لمظاهر الحيوية والتنوع. كما تركز هذه المدن في المقام الأول على مبدأ العمل والمنفعة، في حين تفتقر لكل من العاطفة أو الرومانسية. وعادة ما يتم تطوير هذه المدن من خلال استخدام مخطط يتضمن رغبات وتطلعات الأقلية من النخبة، حيث أنها لا تعبر عن الرغبات الجماعية أو الإرث المشترك ما بين غالبية سكانها. من جهة أخرى، فعادة ما يتم إغفال السياق المحلي، والتاريخ، والمناخ، والنسيج الاجتماعي للمدينة ضمن عمليات التصميم الحضري. كما تسود مظاهر التجزئة والانقسام الحضري في هذه المدن وذلك في ظل نشوء العقارات الحديثة والتي لا تعمل سوى على تلبية احتياجات الأقليات المتنقلة والتي تشهد نقلة في حياتها إلى مستويات أفضل.

وتعد المدن التي تتمتع بالروح بأنها مدن ذات هوية، حيث تسكن روحها في ذاكرة شعوبها، وضمن كل من موروثها المادي وغير المادي كما ضمن رؤيتها المشتركة. علاوة على ذلك، فتتسم شوارع وأحياء هذه المدن بالتباين وتعدد الوظائف، وبتفردها وطابعها المميز والذي يعد تعبيراً عن روحها. بيد أنه كيف يمكن للمرء قياس روح المدينة؟ ويوجد هنا أسلوب يتمثل في قياس مدى «حيويتها». كما توجد العديد من الدراسات والتي يتم من خلالها تحديد مدى حيوية المدينة

المسجد الكبير في مدينة جينيه في مالي

وذلك باستخدام مؤشرات مختلفة مثل نوعية الهواء، والقدرة على تحمل التكاليف، والنقل العام، والحيوية الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، وبحسب التقييم الذي أصدرته وحدة الاستخبارات الاقتصادية لكل من مدينتي فانكوفر وملبورن في كل من كندا وأستراليا، فقد تم تصنيفهما ضمن أفضل المناطق للعيش وذلك في ظل انخفاض معدلات الجريمة في كل منهما، والبنية التحتية المتطورة ووجود المرافق الترفيهية. ومن ناحية أخرى، فقد تضمنت دراسة «ميرسير» لنوعية المعيشة تقييماً لمدن أوروبية مختلفة بما في ذلك كل من مدن زيوريخ، وفيينا، وجنيفا، وذلك على صعيد تقديم أفضل مستوى معيشي، حيث تم استخدام مؤشرات مثل الاستقرار السياسي، والخدمات المصرفية، ومعدلات تلوث الهواء، والخدمات العامة، والمناخ.

كما عمل بعض الباحثين على إعداد عملية أخرى لتقييم المدن من ناحية مدى قدرتها على اجتذاب «الطبقات المبدعة» – من العاملين الذين يتمتعون بمستويات تعليمية عالية وذوي أجور جيدة في ميادين التكنولوجيا، والترفيه، والصحافة، والتمويل، والصناعات التحويلية، والفنون، وممن يتمتعون بأخلاقيات مشتركة تتضمن تثمين روح الابتكار، والتميز الفردي، والاختلاف، والجدارة. من جهة أخرى، فقد وضع الباحث ريتشارد فلوريدا مؤشراً للإبداع، حيث تم من خلاله تقييم كلاً من مدن سان فرانسيسكو، وأوستين، وبوسطن، وسان دييغو، وسياتل، ضمن معدلات مرتفعة وذلك نظراً لاعتبارها من بين أكثر المدن انفتاحاً وتنوعاً في الولايات المتحدة – وهي المزايا التي تساعد هذه المدن على اجتذاب الأفراد من الأذكياء والمبدعين وممن تساعد أفكارهم الإبداعية وابتكاراتهم في ازدهار الاقتصاد المحلي.

وعادة ما تستجيب هذه الدراسات لاحتياجات العالم المتجه نحو العولمة، حيث تتحول المدن إلى محاور تجارية إقليمية، أو دولية، أو عالمية أو أنها تتنافس لتصبح كذلك. ولذلك، فإن الضغوطات الرامية لهدم المباني التاريخية القديمة والأحياء السكنية التي لا تضيف أية قيمة لاحتياجات الاقتصاد الآخذ في العولمة قد باتت أكبر من أي وقت مضى. علاوة على ذلك، تشهد العديد من المناطق في جميع أنحاء العالم ضغوطات أكبر لتغيير مظهر – أو حتى روح – المدينة.

وتواجه البيئة التاريخية وبعض الأصول الثقافية تهديداً جراء الحداثة الغربية، حيث تتكاثف الضغوطات نحو ابتكار أمور جديدة، وخطوط، وتصاميم حديثة. من جهة أخرى، فإن المباني القديمة، لا سيما تلك التي تتطلب تنفيذ عمليات الترميم والتطوير، وتلك التي تقع في مراكز المدن أو المقاطعات التجارية المركزية في المدن، تعد ذات إمكانات اقتصادية متدنية. بيد أن هنالك مشكلة تتمثل بما يسمى «الحل الواحد المناسب للجميع» وذلك على صعيد عمليات التصميم الحضري، حيث باتت هنالك العديد من المدن الشبيهة ببعضها البعض، مما يجعلها تفقد جاذبيتها. كما أشارت مقالة حديثة تم نشرها في مجلة «شبيغل أون لاين» إلى أن هذه المدن تشكل رمزاً إلى حالة من الملل، وذلك من خلال جميع مظاهرها التي تجسد الملل، حيث يمكن إيجادها في جميع أنحاء العالم.

بيد أن التهديد الذي يواجه الأصول التاريخية والثقافية للمدن لا يقتصر فقط على التوجهات التنموية ومطالب تحقيق «التطوير»، حيث تتعرض العديد من المباني التاريخية والأحياء السكنية القديمة لحالة من التدهور جراء مظاهر الفقر، والإهمال، والانحلال، والاستخدام المفرط. كما لوحظت هذه الظاهرة على سبيل المثال في كل من مدن مومباي، وهافانا، ولواندا، والقاهرة، كما في المدن التاريخية مثل أحمد أباد ومدينة لامو. ولحسن الحظ، فهنالك العديد من الجهود التي يتم تنفيذها في الوقت الحاضر في هذه المدن بغية الحفاظ على تراثها التاريخي، فمثلاً، أعلنت الحكومة الكوبية في عام 1993 إيلاء أهمية خاصة للمركز التاريخي لمدينة هافانا باعتباره منطقة ينبغي الحفاظ عليها.

أما في مدن أخرى، فعادة ما يتم تنفيذ عمليات التحديث والتطوير خلف ستار السياحة، بيد أنه وفي ظل هذه العمليات الرامية لاستقطاب السياح، فعادة ما تتم التضحية بالمزايا التاريخية للمدن والتي يمكن أن تمثل مقاصد سياحية هامة في هذه المدن. من جهة أخرى، ولحسن الحظ، فقد باتت هنالك العديد من الحكومات والسلطات المحلية والتي أدركت التكاليف

البيئية والاقتصادية الهائلة التي يمكن أن تنجم عن خسارة التراث الثقافي للمدن.أما في مصر على سبيل المثال، فقد أحبطت الحكومة في عام 1995 الخطط التي تم إعدادها لإنشاء طريق سريع بالقرب من منطقة أهرامات الجيزة، وذلك بعد أن أدركت الحكومة الأضرار الجمة التي يمكن أن تلحقها تلك العمليات الإنشائية بالموقع الأثري الشهير.

كما تواجه العديد من المدن تحدياً يتمثل في كيفية تطوير البنية الأساسية، والحد من مستويات الفقر، وتعزيز عملية النمو الاقتصادي، وإنشاء بيئة صحية سليمة دون الإضرار بالنسيج الثقافي للمجتمع. كما طرحت مدينة «زنجبار» دروساً مفيدة في هذا السياق، وذلك لدى تحرير تنزانيا لنظامها الاقتصادي في مطلع فترة التسعينيات، حيث واجهت المدينة عدة ضغوطات للتحول إلى منطقة جاذبة على الصعيد السياحي، فضلاً عن إعادة تطوير المدينة الحجرية القديمة والتي تحتوي على مظاهر عديدة من الحضارات الإفريقية، والعربية، والهندية. من جهة أخرى، فقد أعلنت منظمة اليونسكو المدينة الحجرية في زنجبار بأنها موقع للتراث العالمي في عام 2000، حيث وصفت الجهود التي تم تنفيذها لتطوير الأزقة الضيقة للمدينة، والتصميم المعماري الفريد لها وأسواقها الشعبية المزدحمة باعتبارها «تجسيداً استثنائياً للاندماج الثقافي»، من جهة أخرى، فقد تطورت الإمكانات السياحية للمنطقة بفضل عمليات إعادة تأهيل المباني التاريخية القديمة التي تم تنفيذها.

كما أن روح المدينة ليست جامدة، حيث ينبغي رعايتها على مر الزمن، بالإضافة للحفاظ عليها وترميمها من وقت لآخر. من جهة أخرى، فقد تمكنت مدينة (أليجاني) الصغيرة في بنسلفانيا من إعادة إحياء الأصول الثقافية والبيئية للمدينة خلال فترة التسعينيات من خلال تشكيل مؤسسات المجتمع والمؤسسات المحلية والتي عملت على تنفيذ جهود حماية المنطقة وإنشاء مؤسسات ثقافية جديدة، وذلك بدعم من الحكومة والمؤسسات الخاصة. علاوة على ذلك، فقد تمكنت مدينة بودابست من إعادة تأهيل المناطق التاريخية من خلال تنفيذ البرامج الاجتماعية والثقافية كوسيلة لتحقيق المزيد من الانسجام الاجتماعي في المدينة.

وقد قامت العديد من المدن الأوروبية باستخدام نهج أكثر تكاملاً لتنفيذ برامج تحديث المناطق الحضرية، كما توجد أعداد كبيرة من المدن التي تضمنت برامج التحديث والجديد الحضري في صميمها للمعايير الثقافية. كما ترى هذه المدن مستقبلها من خلال القيم التي تتميز بها في الوقت الحاضر ودون إغفال الماضي، وذلك بغية تعزيز التجربة الحضرية. علاوة على ذلك، فقد تمكنت هذه المدن من تنفيذ عمليات التحديث دون أن تفقد روحها، حيث تم ذلك من خلال إدراكها لأهمية الأفراد ونوعية حياتهم وسبل معيشتهم، فضلاً عن إدراكها لضرورة رعايتهم على مر الزمن.كما تدرك هذه المدن من ناحية أخرى انعكاس تراث المدينة من خلال مجتمعاتها متعددة الأعراق، والتي تعد أصولاً اقتصادية هامة بحد ذاتها.

وتتضمن برامج التحديث الحضري الجديدة تنفيذ برامج التنشيط كوسيلة للتحسين، بحيث لا تقتصر على التحسين المادي، بل على العناصر غير المادية للحيز الحضري، وذلك من خلال تنفيذ الوسائل الإبداعية والتي من شأنها تطوير مفهوم «نوعية الموقع» أو تعزيز ما تمت تسميته «البنية الأساسية الثقافية». كما تتضمن العديد من برامج التحديث الحضري أهمية الفنون كوسيلة لتجديد المجتمعات بغية تطوير التماسك الاجتماعي والهوية الاجتماعية، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز الهويات المترابطة بين مختلف المجتمعات. من جهة أخرى، فعادة ما تتضمن هذه البرامج مبادرات تشجير المناطق في مرمى لتحسين الشعور بالمكان في الشوارع والأحياء الحضرية.

كما يمكن للمراكز والمباني الحضرية التقليدية من أن تضفي سمة مميزة على المدن والتي يمكن ترويجها وتعزيز التنمية الاقتصادية والسياحية بها من خلال الحفاظ على التراث المنشأ عبر تنشيط أو تجديد المراكز التاريخية. علاوة على ذلك، فقد أشارت العديد من الدراسات إلى أن عمليات الحفاظ على التراث المنشأ تعمل على خلق التضامن الاجتماعي والفخر في المدن وبين سكانها، مما يؤدي إلى تعزيز التماسك الاجتماعي.

بيد أنه وفي ظل التحول المتزايد للمدن على نحو غير متجانس، إلا أن المجتمعات متعددة الأعراق والثقافات وعمليات حماية وتنشيط التراث المنشأ تتطلب وجود إستراتيجيات وأساليب تفكير جديدة بغية إيجاد حلول جديدة ومبتكرة لتحقيق هوية مميزة للمكان، وبغية تحقيق تكامل أفضل على الأصعدة الثقافية، والاجتماعية، والعرقية. كما يمكن إيجاد هذه الحلول من خلال إنشاء أماكن عامة جديدة تعمل على تعزيز مظاهر التفاعل الاجتماعي والمحلي بوصفها وسيلة لإكمال التراث المحلي المنشأ (عوضاً عن مواجهته بصورة مضادة). علاوة على ذلك، فيمكن للمدن توفير «عضوية مكانية» لكل من الشرائح والأفراد متعددي الثقافات، وذلك في ظل تمكينهم من دمج قيمهم مع بعضها البعض، فضلاً عن دمج هوياتهم وتاريخهم ضمن النسيجين الاجتماعي والعمراني في المدن. من جهة أخرى، تساهم هذه المدن في تعميق مفاهيم التعددية الاجتماعية وتداخل طبقات الهوية المحلية (بدلاً من فصلها عن بعضها البعض) كوسيلة للتحول إلى هوية شمولية.

كما يمكن الإشارة هنا إلى العديد من الأمثلة الناجحة حول عمليات دمج المواقع القديمة والحديثة من خلال توظيف التصاميم المبتكرة، كما هو الحال في كل من مدن برشلونة، وإشبيلية، وبلبا، وفلنسيا في إسبانيا، والتي تبرز جميعها خصوصية المكان فضلاً عن عكسها لتواصلها مع العالم الخارجي. من جهة أخرى، فإن هذه المدن لا تعمل فقط على خلق أشكال جديدة للثقافة المحلية؛ بل أنها تعمل أيضاً على تعزيز التنمية الاقتصادية في المناطق الحضرية.

المراجع:

Dammert, & Borja, 2004; Florida, 2002; Landry, 2002; ISOCARP, 2008; Leger, 2008, Moreno, 1993; Langenbach 2007; Friedmann, 2007; Dragicevic, 2007; Spring, 2008, Gospodini, 2002; Di Cicco, 2006; UNESCO World Heritage Centre, Follath & Spörl, 2007; "Economist.com, 2007; Mercer Quality of Living Global City Rankings, 2008.

ملحوظات:

1 Shatkin, 2002.
2 Brolin, 1972.
3 Lyons, Smuts & Stephens, 2001.
4 This chapter draws largely from Bazoglu, 2007, and from a framework document for the World Urban Forum 2008 prepared for UN-HABITAT by the International Society of City and Regional Planners (ISOCARP), based in The Hague, Netherlands.
5 Zunino, 2006.
6 Fernandes, 2007.
7 UN-HABITAT, 2006a.
8 Marques & Bichir, 2003.
9 UN-HABITAT, 2006.
10 Bazoglu, 1998.
11 Peterson & Muzzini, 2006.
12 Bretas, 1996.
13 World Bank, 2005.
14 UN-HABITAT Best Practices and Local Leadership Programme, n.d.
15 Lyons, Smuts & Stephens, 2001.
16 Ibid.
17 Ibid.
18 Bazoglu, 1998.
19 Sutton & Fahmi, 2001.
20 Rabinovich, 1996.
21 Forester, 1999.
22 Arnstein, 1969.
23 Shaktin, 2002.
24 Parnell & Robinson, 2006.
25 Fernández-Maldonado, 2006.
26 Maharaj & Makhathini, 2004.
27 Robinson, 2005.
28 Viana, 2007.
29 Holcim Foundations Forum, 2007.
30 American Planning Association, 2006.
31 Reilly, et al. 2008.
32 Wright & Montezuma, 2004.
33 Ibid.
34 Cities Alliance, 2006.

4.2

بناء الجسور:
رأس المال الاجتماعي والانسجام الحضري

رجال عرب يلعبون طاولة النرد في مدينة القدس المحتلة

لقد شهدت السنوات الأخيرة إيلاء المزيد من الاهتمام بمسألة تأثير غياب الشبكات الاجتماعية، أو ما تعرف بمصطلح " رأس المال الاجتماعي"، على نوعية الحياة في المدن. كما توجد في الواقع إحدى المفارقات الواضحة في المدن الكبيرة والتي تشير إلى أن عوامل القرب من المواقع وارتفاع الكثافة السكانية لا تؤدي بالضرورة إلى نشوء روابط وشبكات اجتماعية قوية. من جهة أخرى، فإن "رأس المال الاجتماعي" – أو ما يسمى " شبكات المشاركة المدنية التي تعمل على تيسير التعاون والمنفعة المتبادلة في المجتمع – يتعرض للضعف جراء مظاهر الحرية، والخصوصية، وإخفاء الهوية التي توفرها الحياة في المدن.

كما أشارت الدراسات الأخيرة إلى أن احتمالية مشاركة سكان مناطق العواصم في الاجتماعات العامة تعد أقل بالمقارنة مع سكان المدن والقرى الصغيرة، مما يحول دون تحقيق مشاركة فاعلة في مؤسسات المجتمع المحلي، والأنشطة الدينية، وتوقيع العرائض، والتطوع، والعمل ضمن المشاريع المجتمعية، أو حتى زيارة الأصدقاء. [1] من جهة أخرى، فقد خلصت إحدى الدراسات التي تضمنت ثمانية بلدان في أمريكا اللاتينية إلى أن معدلات الثقة ومشاركة المجتمع في مناطق الأرياف تعد أعلى منها في مناطق العواصم – حيث يعد كل منهما من أبرز أبعاد رأس المال الاجتماعي.

علاوة على ذلك، فقد تم تسجيل أعلى مستويات رأس المال الاجتماعي في المنطقة في مناطق الأرياف في كل من كوستاريكا والهندوراس، في حين سجلت مدينة ماناغوا عاصمة نيكاراغوا أدنى معدلات من الثقة والمشاركة المجتمعية.[2] (أنظر الشكل رقم 4.3.1)

ويعزى الافتقار لأشكال التعاون والمشاركة المجتمعية في الأحياء السكنية في المناطق الحضرية إلى مظاهر التنوع والتنقل السكني.[3] كما أنه ولدى تنقل الأفراد بصورة دائمة، كما هو الحال بين سكان المناطق الحضرية، أو في حال عدم تمتعهم بهوية مشتركة، فمن غير المحتمل لأن يبدي أي منهم مظاهر تعاون فيما بينهم، فضلاً عن عدم وجود أية احتمالية لمشاركتهم في الأنشطة الاجتماعية ذاتها. [4] كما توجد عوامل أخرى تحول دون تنمية رأس المال الاجتماعي، بما في ذلك مظاهر الجريمة والتي قد تحول دون خروج الأفراد واختلاطهم مع بعضهم البعض، فضلاً عن عوامل الانتماء السياسي، حيث أن الأفراد الذين ينتمون إلى حزب أو جهة سياسية معينة قد يتمتعون بموارد أكبر من تلك المتوفرة لغيرهم، بالإضافة للنزاعات الناشئة حول عمليات تخصيص الموارد. من جهة أخرى، فقد باتت هذه العوامل تكتسب أهمية متزايدة في المدن التي تشهد معدلات مرتفعة من أشكال التفاوت، أو لدى تسييس عملية الحصول على الموارد.

إمكانية مساهمة رأس المال الاجتماعي في الحد من أشكال الضعف في المناطق الحضرية

يعد الاهتمام في الشبكات الاجتماعية، والتماسك والتضامن الاجتماعي أمراً ليس بجديد على الإطلاق، حيث أنه ومنذ القرن التاسع عشر، أشار علماء الاجتماع إلى الطرق التي تؤثر المظاهر الصناعية ومظاهر التحضر من خلالها في تآكل مظاهر التماسك الأسري بين الأسر وأفراد المجتمع. كما أشار الصحفي الأمريكي مارك توين في منتصف القرن التاسع عشر إلى مدينة نيويورك بوصفها " أرضاً صحراوية رائعة، حيث تمثل أرضاً معزولة تجعل المرء يشعر بالوحدة بين ملايين الأفراد". من جهة أخرى، فقد وصف كارل ماكس مستويات تأثر الأفراد في العالم الحضري الحديث بمفهوم الاغتراب، وهو المصطلح الذي قام علماء المجتمع الحضري في القرن العشرين بتفسيره على نطاق أوسع من خلال دراستهم للشبكات الاجتماعية. كما أن قيمة هذه الشبكات والعلاقات الاجتماعية قد باتت تعرف بمصطلح "رأس المال"، مما أدى إلى الارتقاء في دراسة الشبكات الاجتماعية من الصعيد الاجتماعي إلى الصعيد الاقتصادي.[5] كما تتمثل الفكرة الأساسية التي يتضمنها رأس المال الاجتماعي في "شبكات الاتصالات الاجتماعية والتي قد تمثل شكلاً من أشكال رأس المال .... وذلك في ظل العوائد الاستثمارية الهامة والمحتملة".[6]

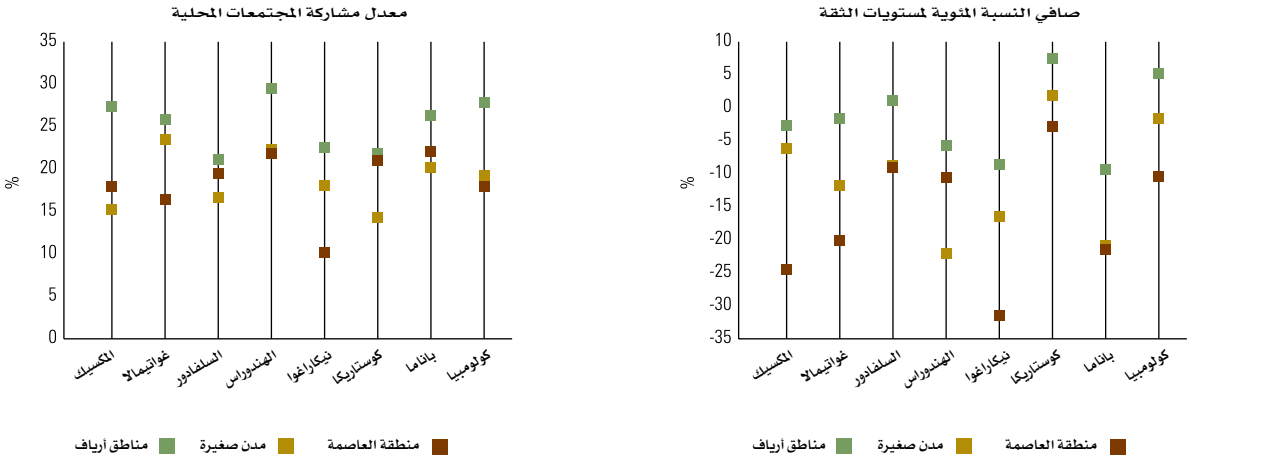
ويتمتع الأفراد بمجموعة متنوعة من الأصول، والتي قد تتم ترجمتها إلى مصادر دخل، ولكنها تتمتع في الوقت ذاته بدور هام في تحديد مستويات الفقر والتأثر بين الأسر والمجتمعات. كما تتضمن هذه الأصول كلاً من : الأصول البشرية (كالمهارات والصحة الجيدة)، والأصول الطبيعية (كالأراضي)، والأصول العمرانية (كتوفير البنية الأساسية)، والأصول المالية (كالمدخرات وإمكانية الحصول على الائتمان)، والأصول الاجتماعية (كشبكات الاتصال بين الأفراد والالتزامات المتبادلة التي يمكن تنفيذها في وقت الحاجة، فضلاً عن التأثير السياسي على عمليات تخصيص الموارد).

كما بات هنالك إدراكاً لدى المجتمع الدولي حول أهمية رأس المال الاجتماعي [7] من ضمن جملة أمور أخرى، حيث أنه يحدد مستويات تطور المجتمعات، كما أنه يعمل على تعزيز تحقيق الانسجام والتماسك الاجتماعي. كما أن الأصول الاجتماعية، والتي تشكل جزءاً من رأس المال الاجتماعي للأسر، تعد ذات دور هام في الحد من مستويات تأثر الأفراد والمجتمعات. بيد أنه وبالرغم من اعتبار رأس المال البشري بأنه يمثل مجموعة من المهارات والقدرات المكتسبة من خلال التعليم وغيرها من أشكال الاستثمار في الأفراد؛ إلا أنه يعد أيضاً سمة لشبكات الحياة الاجتماعية، وقواعدها والثقة في المجتمع والتي يمكن أن تتيح للأفراد، أو للمجتمعات، أو للمدينة، أو للدولة القيام بحشد طاقاتهم مع بعضها البعض بغية تحقيق غاية مشتركة. علاوة على ذلك، فيشير مصطلح رأس المال الاجتماعي إلى "الغراء الذي يجمع بين المجتمعات والأفراد مع بعضهم البعض".[8]

ويمكن القول بأن رأس المال الاجتماعي لأية أسرة يرتبط بنوعية حياتها، وحتى بمستوى بقائها على قيد الحياة. علاوة على ذلك، وفي حال حدوث أية حالات طارئة أو فقدان أي من الأفراد لوظائفهم، فمن الممكن تقديم المساعدة من خلال الشبكات الاجتماعية القائمة على العلاقات الأسرية أو مجموعات المساعدة المتبادلة، أو غيرها من المؤسسات – والتي تشكل في مجملها جزءاً من رأس المال الاجتماعي للأسر – حيث يمكن أن تشكل مصدراً لتحويل المبالغ النقدية أو المساعدات العينية في مثل هذه الحالات. كما يمكن الإشارة هنا على سبيل المثال إلى الأفراد من ذوي الدخل البسيط أو ممن لا يملكون أي مصدر للدخل، حيث تتم حمايتهم من أشكال الحرمان المادي من خلال شبكات الأصدقاء أو الأقارب ممن يعملون على توفير الدعم لهم في أوقات الأزمات. بيد أنه وفي حال فقدان أو ضعف هذه الأصول، الأمر الذي عادة ما يحدث لدى عيش الأفراد في المناطق الحضرية بعيداً عن الشبكات الأسرية من درجة القربى الأولى أو البعيدة، حيث يعد هؤلاء الأفراد عرضة للوقوع في دوامة من الفقر المدقع. كما خلصت إحدى الدراسات على سبيل المثال إلى عدم توفر المعلومات الكافية حول القضايا المعيشية كالإسكان والعمل لدى المهاجرين إلى مدينة نيروبي في كينيا وممن لا يتمتعون بأية علاقات اجتماعية، وذلك مقارنة مع المهاجرين ممن يتمتعون بشبكات أقوى من الأصدقاء والأقارب في المدينة.[9] وبعبارة أخرى، فيتمتع المهاجرون من ذوي الصلات بفرصة أفضل للحصول على الوظائف والمساكن في المدن بالمقارنة مع نظرائهم ممن لا يتمتعون بأية صلات اجتماعية. عدا عن ذلك، فتتأثر مستويات الفقر بعوامل الافتقار للمساكن، أو الخدمات الأساسية، أو فرص العمل.

كما تتضح أهمية رأس المال الاجتماعي أيضاً باعتبارها شكلاً من أشكال الحماية من التعرض للمزيد من التهميش، حيث يتمثل في العديد من الأحياء الفقيرة في جميع أنحاء العالم على هيأة مؤسسات أو شبكات محلية يقوم السكان من خلالها بالتحرك لمواجهة ومقاومة عمليات الإخلاء،

الشكل رقم 4.2.1: مستويات الثقة ومشاركة المجتمعات المحلية بحسب البلاد ونوع المستوطنات البشرية في أمريكا اللاتينية



المرجع: Rosero-Bixby, 2006.

أو للتفاوض من أجل الحصول على خدمات أفضل. كما يتمثل الاختلاف الجوهري ما بين الأنظمة الاقتصادية الناجحة وتلك الفاشلة بحسب رأي البعض في معدلات الثقة المتأصلة لدى الأفراد. علاوة على ذلك، فيبدو بأن المجتمعات التي تتسم بمعدلات مرتفعة من الثقة، أو تلك التي تتمتع بمعدلات مرتفعة من رأس المال الاجتماعي، أكثر قدرة على التعافي من الأزمات وبسرعة أكبر بالمقارنة مع تلك المجتمعات التي تفتقر للثقة والتعاون بين أفرادها.[10] من ناحية أخرى، فقد أشار أحد التقارير الصادرة مؤخراً عن منظمة الصحة العالمية إلى أن رأس المال الاجتماعي يعد العامل الأكثر أهمية في تحسين العوامل الاجتماعية المحددة للحالة الصحية للأفراد في المناطق الحضرية.[11]

ويتجلى مظهر رأس المال الاجتماعي بشكل عفوي على هيأة العمل الجماعي بين المجتمعات لدى تعرضها للكوارث الطبيعية أو غيرها من الكوارث. كما يعمل الأفراد في أي مجتمع أو مدينة على هيأة شبكة واسعة النطاق لدى تعرضهم لأي من حالات الطوارئ، وذلك لتقديم المساعدة المتبادلة، حيث تمت ملاحظة هذا المظهر من مظاهر رأس المال الاجتماعي على الصعيد العالمي، بحيث يتجاوز كلاً من المناطق، والدول، والفترات الزمنية. كما عمل مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الجهود الإنسانية على إعداد إستراتيجية لاستخدام هذه الطاقات لإنقاذ الأفراد إلى حين وصول المساعدات المحلية والدولية، وذلك إدراكاً لرد الفعل العفوي الذي تنتهجه المجتمعات لدى تعرضها لكوارث طبيعية أو بشرية على حد سواء.

وفي ضوء ظاهرة تغير المناخ، وتزايد وتيرة وحدة الكوارث الطبيعية في العالم، فلا ينبغي إهمال رأس المال الاجتماعي كإحدى أدوات السياسة العامة والتي يمكن من خلالها التخفيف من الأضرار المحتملة للأزمات. كما يمثل رأس المال الاجتماعي التقليدي إستراتيجية للبقاء في المدن، كما هو الحال في كل من كولومبو، ونيروبي، وبنغالور، حيث تعمل مؤسسات الجنائز – أي الجماعات التي تتحمل تكاليف الجنائز والتخفيف من حدة الأعباء المادية التي تتحملها الأسر المكلومة – ومجموعات الادخار التي تحفظ مدخرات السكان على توفير قدر من الحماية في حالات الطوارئ. كما يمكن للسكان تشكيل غالبية مواردهم في جوهانسبرغ من خلال الانضمام إلى عضوية المؤسسات الدينية، وجمعيات الادخار غير الرسمية، وعمليات البيع بالتجزئة، وتنظيم مآدب الطعام المجتمعية. أما في الأحياء الفقيرة لمدينة أنقرة، فيمكن للأسر الحصول على السلع الأساسية التي تحتاجها من خلال إعداد وتبادل السلع الأساسية كالخبز والمواد الغذائية الأساسية الأخرى.

حالة التهميش الحاصلة أيضاً ضمن الأواصر الهادفة إلى تحقيق الترابط بين الأفراد

إن رأس المال الاجتماعي والمتجسد في نشوء جماعات المساعدة الذاتية أو المؤسسات المجتمعية من شأنه العمل أيضاً على مساعدة المجتمعات للبقاء على قيد الحياة، بيد أنه من شأنه أيضاً العمل على تعزيز أشكال التفاوت الهيكلي ضمن المجتمع. من جهة أخرى، وبالنسبة للمجتمعات التي لا تتمتع باتصال وثيق مع المؤسسات الحكومية، فيمكن أن تشهد حالة مستمرة ومتزايدة من الفقر، وذلك نظراً لعدم تمكنها من الاستفادة من الموارد العامة التي من شأنها العمل على تمكينها من تحقيق التنمية المستدامة. أما في حالات أخرى عديدة، وحيث يمكن للجهود الجماعية المساعدة في توفير مستويات أفضل من الأمن لسكانها؛ إلا أن المؤسسات الرسمية قد أخفقت، حيث حل رأس المال الاجتماعي محل الدولة بحد ذاتها. كما يمكن لهذا الأمر تفسير سبب حالة الفقر المستمرة التي تعاني منها العديد من المجتمعات التي تتميز بمعدلات مرتفعة من التضامن الاجتماعي.

وتشير الدراسات التي تم إعدادها في أمريكا اللاتينية على سبيل المثال إلى أنه وبالرغم من المعدلات المرتفعة من التضامن بين المجتمعات؛ لا سيما بين المجتمعات المحلية، إلا أن الافتقار للعلاقات مع الأفراد من ذوي النفوذ خارج مجتمعاتهم يحول دون ازدهارها. كما أنه ولدى تمكن هذه المجتمعات من استقطاب الخدمات الحكومية، بيد أنها عادة ما لا تقوم بتطوير نشاطات إنتاجية تكفي لانتشالها من الفقر.[12] علاوة على ذلك، تشير دراسة لتقييم معدلات الفقر في كينيا أعدها البنك الدولي في عام 1996 إلى وجود ما يزيد على 30 ألف مجموعة للحماية الذاتية والتي ظلت كمجموعات تضامن منعزلة تعيش في شراك الفقر.[13]

وبالمثل، فقد تجد الجماعات النسائية نفسها محاصرة في جيوب تجعلها على الدوام خارج الهياكل المتنفذة التي يسيطر عليها الرجال. من جهة أخرى، فقد بينت الدراسات والبرامج النوعية إلى تمتع النساء بإمكانات أكبر بكثير للمشاركة والمساهمة في رفاه مجتمعاتهن، بيد أن مشاركتهن تظل في معظمها غير رسمية، ومحلية، ودورية.[14] علاوة على ذلك، تبقى الهياكل الرسمية، كالجمعيات والسلطات المحلية، والتي غالباً ما يهيمن عليها الرجال، مريعة للنساء، إلا في حال وجود نسبة كبيرة من التمثيل النسائي. كما يوجد بعد آخر وهام لموارد الشبكات النسائية والذي يعتمد على مرحلة العمر التي تمر بها النساء. بيد أنه وعلى الرغم من أنه عادة ما تثبت النساء اللاتي يملكن شهادات إعدادية أو ثانوية جدارتهن في إطار توفير الموارد في مجتمعاتهن، إلا أنه عادة ما تنخفض معدلات مشاركتهن لدى تزوجهن وإنجابهن. إلا أنه من الجلي أيضاً عودة أولئك النساء إلى نشاطاتهن لدى بلوغ أطفالهن لسن معينة بحيث لا تكون هنالك أية ضرورة لاعتمادهم على أمهاتهم.[15] علاوة على ذلك، ولهذه الأسباب، فعادة ما تخفق السياسات التي لا تأخذ بعين الاعتبار لمسألة الجنس في أنماط رأس المال الاجتماعي، أو أنها تخفق في الاستفادة من المعلومات والمهارات التي تتمتع بها النساء باعتبارها موارد حيوية للمجتمع. أما في حالات أخرى، فعادة ما يتم تخصيص النشاطات الاجتماعية لصالح جماعة معينة، كالعاملين الذين يسعون للحصول على أجور أعلى، حيث عادة ما ينتهي المطاف بهذه الموارد على مستوى الجماعة، بدلاً من إشراك نظرائها (كالحركات النقابية) الموجودة في مكان آخر. بيد أن قدرة هذه الجماعات على التفاوض في هذه الحالات تكون محصورة بحجم ودرجة تعقيدها، كما أنها تعد أقل قدرة في التأثير على السياسات أو في تحقيق أشكال أوسع من الهوية الجماعية أو التضامن الاجتماعي.[16]

علاوة على ذلك، فإن الإفراط في أسلوب الاعتماد على الذات من شأنه أيضاً أن يعمل على تشجيع الحكومات للتخلي عن مسؤولياتها تجاه الفقراء أو الجماعات التي لا تحصل على الخدمات بالمستوى المطلوب. كما أنه ولدى توقف الحكومات عن الوفاء بالتزاماتها؛ فلا بد من نشوء الشبكات غير الرسمية، أو المجموعات المحاربة، أو العصابات، والتي تحل محل الحكومة، تماماً كما حصل في العديد من البلدان التي مزقتها النزاعات في كل من إفريقيا وأمريكا اللاتينية.[17] أما في نيروبي على سبيل المثال، تعمل قوات الميليشا ضمن الأحياء السكنية ذات الدخل المنخفض، حيث تقوم بتوفير مختلف أنواع الخدمات لسكان الأحياء الفقيرة، بما في ذلك توفير الأمن. كما تعد قوات (المونغيكي) أسوأ هذه الجماعات، حيث تقوم بالسيطرة على قطاعات مختلفة في المناطق ذات الدخل المنخفض، حيث تعتبر نفسها بمثابة عصابات إجرامية وكأحد أنواع "الشرطة المجتمعية".[18] من جهة أخرى، فقد أشارت الدراسات التي أعدها البنك الدولي إلى أن الأساليب القائمة على رأس المال الاجتماعي قد تؤدي إلى نشوء نتائج سلبية، بما في ذلك نشوء مظاهر التهميش الاجتماعي، والفساد، وعدم المساواة، وازدهار مظاهر الطبقية في المجتمعات. كما يمكن تفسير جزء كبير من مظاهر التهميش الاجتماعي من خلال رأس المال الاجتماعي، وذلك بسبب الأواصر الهادفة إلى تعزيز الروابط الاجتماعية، وما تؤدي إليه من مظاهر التهميش، بحسب ما أشار إليه السيد (ديبا نارايان) من مجموعة البنك الدولي لشؤون ظاهرة الفقر.[19] كما أن ترميم الأوضاع الراهنة في المجتمعات الطبقية والتي تشهد أشكالاً عميقة من التفاوت عادة ما يكون صعباً لدى الاستعانة برأس المال الاجتماعي. علاوة على ذلك، فإن الجماعات التي تتمتع بشبكات اجتماعية ذات نفوذ على صعيد القرارات المتعلقة بتخصيص الموارد أو ذات علاقة قوية مع القطاع الخاص، فمن

كشك للتأمين في جنوب إفريقيا: حيث تعمل الجماعات المختصة بالجنائز وصناديق الادخار في المستوطنات ذات الدخل المنخفض بمثابة مصدر لتوفير الحوالات النقدية للأفراد في حالات الطوارئ

استخدام رأس المال الاجتماعي لتحويل المجتمعات المحلية

المرجح أن تعمل على استقصاء المجموعات الأخرى من الشبكات القوية، وذلك بقدر الاستقصاء الناجم عن العضوية في النوادي أو الجمعيات الخاصة والتي يتم من خلالها اقتصار منافع رأس المال الاجتماعي على مجموعة معينة من الأفراد. كما انه وفي حال نشوء رأس المال الاجتماعي بشكل يقوم على الهوية العرقية؛ فمن المحتمل أن يؤدي إلى استقطاب المجتمعات التي تعمل على تسييس الانتماءات العرقية، وذلك كما هو واضح في العديد من البلدان الإفريقية المنكوبة بالصراعات خلال السنوات الأخيرة. كما أن القرارات الصادرة عن الجماعات التي تتمتع بالنفوذ في هذه الحالات غالباً ما تؤدي إلى تعزيز أشكال التهميش والاستقصاء بدلاً من تعزيز مظاهر الاندماج والمعاملة على قدم المساواة. من جهة أخرى، فمن الممكن لرأس المال الاجتماعي أن يكون ضاراً بالمجتمعات لدى استخدام الجماعات ذات النفوذ لشبكاتها الاجتماعية لممارسة مظاهر الفساد والمحسوبية. أما في بلدان أخرى، فتؤدي سيطرة الشبكات المتنفذة على الموارد للحيلولة دون تحقيق المزيد من مظاهر المساواة والإنصاف من خلال عملية النمو الاقتصادي.[20] كما يتمثل التحدي المطروح هنا في إيجاد فهم حول كيفية عمل رأس المال الاجتماعي ضمن مختلف الظروف للتقليل من العواقب السلبية.

تشير الدراسات إلى الإمكانية الوحيدة لتحول رأس المال الاجتماعي إلى أداة لتحقيق التحول الحقيقي والمساواة، وذلك عندما لا يقتصر استخدامه كوسيلة للحصول على المنافع، بل لدى استخدامه كوسيلة للتفوق. من جهة أخرى، فإن استخدامه لأغراض الحصول على المنافع يعد ذا أثر قوي على بقاء الأفراد أو المجتمعات، في حين يمثل استخدامه كوسيلة للتفوق بمثابة عامل يساعد على تنمية المجتمعات.

كما أن عملية تعزيز رأس المال الاجتماعي بين مختلف الجماعات لتحقيق التحويل الاجتماعي الإيجابي للمجتمعات وتعزيز المنافع العامة تتطلب وجود طائفة من استجابات السياسات والتي تتطلب توفير البيانات وتكنولوجيا المعلومات، بما في ذلك المعلومات حول السكان على صعيد عمليات التخطيط والحكم التشاركية، وإعادة هيكلة السياسات الاقتصادية لضمان تحقيق الإنصاف. كما أنه ولدى تخيل وجود إطار مثالي، فإن تحقيق عمليات الحكم الرشيد، وما يرتبط بها من العلاقات الشاملة رفيعة المستوى بين الفئات الاجتماعية، يساعد على تحقيق نتائج اقتصادية واجتماعية إيجابية. بيد أنه وفي البلدان التي تشهد درجة عالية من التهميش وعدم المساواة؛ فقد تعمل الفئات المهمشة على تنظيم نفسها لمقاومة نفوذ وسلطة الفئة المهيمنة. علاوة على ذلك، وفي حال تمكنت الفئة الأولى من بناء

تحديد العلاقات والجسور في مناطق الأحياء الفقيرة والمناطق الأخرى في أديس أبابا

أولاد يلعبون كرة القدم في إحدى ضواحي مدينة أديس أبابا، إثيوبيا

لقد أعد برنامج الموئل أول استقصاء للفوارق في المناطق الحضرية في مدينة أديس أبابا في إثيوبيا عام 2004، كما تم إعداد هذه الدراسة بالتعاون مع المكتب الوطني للإحصاءات في إثيوبيا وبلدية أديس أبابا، حيث تضمنت عينة من ألف و 500 أسرة، كما كان الهدف منها يتمثل في إيجاد فهم حول التجارب المختلفة التي يشهدها كل من سكان الأحياء الفقيرة والعشوائية والأحياء السكنية المنظمة في المدن، وذلك على الصعيد الاجتماعي – الاقتصادي.

من جهة أخرى، فقد تم تحديد منطقتين من أحياء المدينة، ألا وهما، منطقة بولي – وهو أحد الأحياء السكنية الثرية، ومنطقة أكاكي كاليتي – والتي تعد إحدى الأحياء الفقيرة التي يقطنها الأفراد الأشد فقراً في المدينة، حيث أشارت كلاً منهما إلى الصلة الوثيقة بالدراسة على صعيد تجربة السكان من شتى الخلفيات الاجتماعية والاقتصادية للعلاقات الاجتماعية وبناء رأس المال الاجتماعي. كما تشير البيانات المستخلصة من كلتا المنطقتين إلى الأساليب المألوفة لدى الباحثين في ميدان رأس المال الاجتماعي: حيث أظهر سكان منطقة أكاكي كاليتي وجود ترابط وثيق بين الجيران، بالإضافة لوجود روابط اجتماعية أكبر بالمقارنة مع ما تمت ملاحظته في منطقة بولي. من جهة أخرى، فقد أظهر سكان منطقة بولي وجود انفتاح أكبر على التنوع، فضلاً عن إشارتهم للمزيد من السلوكيات التي تعمل على ربط الشبكات الاجتماعية بدلاً من اقتصار اعتمادهم على أعضاء الشبكات الخاصة بهم فقط. كما يشارك ما نسبته 33 بالمائة من سكان المدينة ممن تضمنتهم العينة في الجماعات المحلية، حيث تعمل هذه الجماعات على توفير التمويل اللازم لكل من الجنائز وتقديم الدعم للأسر في حالات الطوارئ، حيث تعد هذه المظاهر جزءاً من الحياة اليومية – بما في ذلك رعاية الجيران لأطفال بعضهم البعض، وجمع المعلومات فيما بينهم، وزيارة الأصدقاء، ووجود الثقة المتبادلة والتواصل مع الآخرين – حيث تشير جميع هذه المظاهر إلى أثر رأس المال الاجتماعي في المجتمعات المحلية.

كما تم من خلال الدراسة قياس حجم ربط رأس المال الاجتماعي بالعديد من المؤشرات كالثقة المتبادلة بين الجيران، والاختلاط الاجتماعي بين الأصدقاء. علاوة على ذلك، فقد بينت نسبة أكبر من سكان منطقة أكاكي كاليتي رغبة الأفراد في هذا الحي لمساعدة بعضهم البعض، وذلك بالمقارنة مع الأفراد في منطقة بولي، بالإضافة لإشارتهم لإمكانية اعتماد الأفراد على بعضهم البعض لدى وجود حاجة ماسة للنقود، فضلاً عن إمكانية الاعتماد على بعضهم البعض لرعاية أطفالهم في حالات الطوارئ. من جهة أخرى، فقد أشار الأفراد في أكاكي كاليتي إلى وجود اعتماد كبير على جيرانهم على صعيد الحصول على المعلومات فيما يتعلق بالسياسات الحكومية، والوظائف، والفرص التعليمية المتوفرة في المدن بالمقارنة مع الأفراد في منطقة بولي، حيث بلغت نسبة ثقتهم بجيرانهم وأصدقائهم كأفضل مصدر للمعلومات أقل من نصف النسبة المسجلة في المنطقة الأولى. كما أشارت الدراسة إلى وجود اختلاف في مظاهر الاختلاط الاجتماعي ما بين الأفراد المشاركين في الدراسة من كلتا المنطقتين. كما أشار عدد أكبر من سكان منطقة أكاكي كاليتي التقائهم ببعضهم البعض في الأماكن العامة أو في المقاهي خلال الأشهر الماضية، بالإضافة لتبادل عدد أكبر من الزيارات إلى مساكن

بعضهم البعض، وذلك بالمقارنة مع ما تمت ملاحظته في منطقة بولي. بيد أن احتمالية التقاء الأفراد ببعضهم البعض في المنازل قد كانت أكبر من التقائهم في الأماكن العامة في كلتا المنطقتين.

كما أن تجسير رأس المال الاجتماعي – والذي يعمل على توليد الفرص لتواصل أفراد المجموعات مع الأفراد الآخرين ممن يختلفون عنهم، وممن قد يمتلكون المزيد من الموارد – يعد منشراً في منطقة بولي على نطاق أوسع بالمقارنة مع منطقة أكاكي كاليتي، وذلك بحسب ما أشارت إليه البيانات المستخلصة من الدراسة على صعيد تواصل الأفراد من مختلف الجماعات بشكل منتظم. بيد أن الأفراد في كلتا المنطقتين قد أشاروا إلى انخفاض مستوى ثقتهم بالأفراد من المجموعات الأخرى، حيث أشار الأفراد في الحي السكني الثري إلى تكرار التقائهم أو زيارتهم للأفراد من جماعات مختلفة من حيث العرق، أو الطائفة، أو الأصل بما يبلغ ضعفي نسبة الزيارات التي تمت بين هذه الشرائح وسكان منطقة أكاكي كاليتي. من جهة أخرى، فقد تم تسجيل نسبة أعلى من احتمالية التصويت للمرشحين السياسيين من الجماعات العرقية أو الطائفية المختلفة لدى المشاركين في الدراسة في منطقة بولي، في حين اعتبر عدد أكبر من المشاركين في الدراسة في منطقة أكاكي كاليتي بأن التنوع في المجتمع المحلي قد يؤدي إلى نشوء المشاكل.

من جهة أخرى، فيتضح هنا وجود اعتماد كبير لسكان منطقة أكاكي كاليتي على كل من الجيران والأصدقاء ممن ينتمون إلى الجماعة العرقية ذاتها، حيث أنهم يتفاعلون مع بعضهم البعض على صعيد وجه التشابه الذي يجمع فيما بينهم. أما سكان منطقة بولي، فيعدون أقل تعصباً، بالإضافة لتمتعهم بالمزيد من الفرص وإمكانية التعامل مع الأفراد من غير جماعاتهم التي ينتمون إليها. علاوة على ذلك، فإن مساعدة المجتمعات المحلية الفقيرة لتطوير رأس المال البشري من خلال التثقيف والتوعية من شأنه العمل على توليد المزيد من الموارد، فضلاً عن منح السكان ، ولا سيما الشباب ، منظوراً جديداً حول الفرص التي قد تتوفر لهم خارج أحيائهم السكنية. بيد أن هذه الجهود لا بد من أن تكون فاعلة أيضاً ضمن الشبكات المترابطة والضيقة والتي تعتمد عليها المجتمعات الفقيرة، بالإضافة إلى ضرورة الاعتراف بانعدام الثقة في الكثير من المجتمعات.

جدول رقم 1 : مؤشرات ترابط رأس المال الاجتماعي – النسبة المئوية للاستجابات المستخلصة من الدراسة الاستقصائية التي تم إعدادها في مدينة أديس أبابا حول الفوارق في المناطق الحضرية

العناصر والمؤشرات	الإجمالي في مدينة أديس أبابا (%)	منطقة بولي (%)	منطقة أكاكي كاليتي (%)
الثقة المتبادلة بين الجيران			
اعتقاد الأفراد برغبة الآخرين مد يد العون لهم لدى الحاجة لها ضمن مناطق سكنهم	28	29	42
اعتقاد الأفراد بإمكانية الاعتماد على جيرانهم / أصدقائهم في حال الحاجة الماسة للنقود في حالات الطوارئ	50	46	52
الأفراد ممن يعتقدون بإمكانية الاعتماد على شخص واحد أو أكثر للحصول على النقود	49	46	52
اعتقاد الأفراد بإمكانية الاعتماد على جيرانهم لرعاية أطفالهم في حالات الطوارئ	50	40	52
الجيران/الأقارب/الأصدقاء كمصدر للمعلومات الهامة: أولئك ممن يعتبرون جيرانهم وأصدقائهم كأفضل مصدر للمعلومات حول:			
السياسات الحكومية	30	15	44
الفرص الوظيفية، التعليمية، وغيرها من الفرص في المدينة	38	14	45
الاختلاط الاجتماعي : الأفراد ممن قاموا بأي من التالي ذكره خلال الشهر المنصرم:			
الالتقاء بأحد الأفراد في مكان عام / أو مقهى	38	27	46
استقبال الزوار في المنزل	23	16	31
زيارة أحد الأفراد في المنزل	29	19	39

جدول رقم 2: مؤشرات ترابط رأس المال الاجتماعي – النسبة المئوية للاستجابات في مدينة أديس أبابا ضمن الدراسة الاستقصائية حول الفوارق في المناطق الحضرية

العناصر والمؤشرات	الإجمالي في مدينة أديس أبابا (%)	منطقة بولي (%)	منطقة أكاكي كاليتي (%)
الثقة المتبادلة بين الشرائح الاجتماعية المتنوعة: الأفراد ممن يعتقدون بكل مما هو آت:			
إمكانية الثقة بالأفراد من المجموعة العرقية ذاتها	13	19	17
إمكانية الثقة بالمجموعات الدينية الأخرى	4	10	4
التواصل مع مجموعات أخرى:			
الأفراد ممن التقوا أو قاموا بزيارة أفراد من مجموعات عرقية أخرى خلال الشهر الماضي	21	30	14
الأفراد ممن التقوا أو قاموا بزيارة أفراد من مجموعات دينية أخرى خلال الشهر الماضي	15	22	10
الأفراد ممن يعتقدون بأن التنوع في المجتمع قد يؤدي إلى نشوء المشاكل	48	39	46
الأفراد ممن يحتمل تصويتهم لمرشحين من مجموعات عرقية أو قبلية مختلفة	68	74	57

المرجع: دراسة أوجه التفاوت في المناطق الحضرية، إعداد برنامج الموئل، أديس أبابا 2004

الجسور عبر الفئات الاجتماعية، فبإمكانها أن تحقق الازدهار والنمو، إلا أنه وفي حال عدم تمكنها من تجاوز الحواجز الاجتماعية للحصول على الموارد العامة، فسوف تغرق المجتمعات بمظاهر الصراع، أو العنف، أو حتى الفوضى.

ولدى استخدام رأس المال الاجتماعي بأسلوب إيجابي؛ فبإمكانه المساعدة في تطوير وعي وثقة المجتمع، مما يؤدي بالتالي إلى تحسين قدرة المجتمعات على التفاوض مع السلطات للحصول على المزيد من الموارد أو على أنواع أفضل منها – ويمثل هذا الأسلوب إستراتيجية تعرف بما يسمى "ربط" رأس المال الاجتماعي. كما تعد عملية ربط رأس المال الاجتماعية ذات أهمية في تحويل المجتمعات المحلية، حيث أنها تعمل على تمكين الشرائح المهمشة أو المستبعدة من الحصول على الموارد في الدولة أو في الوصول للأفراد من ذوي النفوذ، أو السلطة، أو التأثير القوي، والتي يمكن أن تكون ذات أثر إيجابي على عملية التنمية. كما تعد هذه العملية هامة بالنسبة للمجتمعات الحضرية الفقيرة على وجه الخصوص، وذلك نظراً لتمكينها لتلك الشرائح من الوصول للمؤسسات الرسمية، بما في ذلك الدولة، فضلاً عن تمكينها من التفاوض على نحو أكثر فاعلية فيما يتعلق بالحصول على الموارد.[21] من جهة أخرى، فتمثل المدن بيئة ترتبط بتعزيز وربط رأس المال الاجتماعي، حيث يتمتع الأفراد بالمزايا المكانية على أقل تقدير، إن لم يكونوا يتمتعون بالمزايا الاقتصادية والاجتماعية، وفي حال عدم تمكنهم من الوصول للمؤسسات العامة والمسؤولين الحكوميين.

من ناحية أخرى، فإن عملية تعزيز رأس المال الاجتماعي قد أصبحت أحد الركائز الثلاث الرئيسية ضمن التدخلات عبر البرامج في البلدان النامية، والتي يتم تنفيذها إلى جانب عمليات تعزيز رأس المال البشري والمالي. كما تم تحديد عاملاً رئيسياً آخر لتحقيق كلاً من مظاهر الديمقراطية، والتنمية الوطنية، والتحول الاجتماعي، والذي يتمثل في التماسك الاجتماعي – أي إمكانية مشاركة الأفراد في بيئة ذات نطاق أوسع ضمن الميادين الاجتماعية، والسياسية، والاقتصادية، والثقافية. علاوة على ذلك، فقد باتت مؤسسات التطوير أكثر إدراكاً أيضاً لوجود الشبكات الاجتماعية، وبأنها يمكن أن تكون ذات أثر إيجابي في مؤسسات الحكم، بالإضافة إلى أن توفير البيانات والمعلومات من شأنه التخفيف من المخاطر وتحسين الظروف المعيشية للشرائح الفقيرة. بيد أنه وفي ظل عدم معرفة الفقراء لحقوقهم، ولكل من الخدمات والخطط التي يمكن توفيرها لمناطقهم، أو للخيارات المتاحة لهم لمواجهة قضايا معينة، فمن الممكن لهذه الشرائح من أن تتأثر بطريقة سلبية. ولذلك، فإن إتاحة وصولها للوسائل الإعلامية الحديثة والتقليدية من شأنها العمل على خفض مستوى تأثرها وتضررها في العديد من البلدان.

أطفال في إحدى مدارس مدينة دربان، جنوب إفريقيا.

وفي الواقع، فقد أدى الاستخدام المتزايد لتكنولوجيا المعلومات في منطقة جنوب الصحراء الإفريقية الكبرى إلى إحداث خفض حقيقي في مستويات الفقر، فضلاً عن زيادة عدد الفرص المتاحة للفقراء في المناطق الحضرية. كما خلصت إحدى الدراسات التي تم إعدادها في عشوائيات مدينة نيروبي إلى وجود العديد من سكان المدينة ممن يستخدمون التقنية المزودة بالأجهزة الخلوية لتشغيل الأعمال التجارية الصغيرة، وبغية التواصل مع أفراد عائلاتهم من سكان مناطق الأرياف، وللحصول على المعلومات حول مدى توفر المساكن وغيرها من الخدمات الأساسية. [22] كما تعد مسألة إمكانية الحصول على المعلومات حول فرص التوظيف أساسية لبقاء المجتمعات المحلية الفقيرة. كما يوجد في مدينة ريو دي جينيرو على سبيل المثال موقعاً إلكترونياً يحمل اسم "فيفا فافيلا"، وهو موقع إلكتروني تم تمويله من الجهات المانحة كما من القطاع الخاص، لتوفير فرص العمل، إلى جانب توفير معلومات حول مرافق الخدمات الصحية، والمدارس، والقوانين، وغيرها من مصادر المعلومات الأساسية واللازمة لتطوير رأس المال الاجتماعي بين فقراء المناطق الحضرية، وذلك نظراً لتحديد أسباب بقاء المجتمعات الفقيرة على حالها، والتي تضمنت عدم توفير المعلومات كأحد أبرز الأسباب، بدلاً من وجود مظاهر التمييز بحد ذاتها. كما يعد عمل المنظمات غير الحكومية مع فقراء المناطق الحضرية في مسائل مناصرتهم أمراً هاماً، فضلاً عن أهمية وسائل الإعلام والمعلومات الرسمية، كمحطات الإذاعة العامة وغيرها من وسائل الإعلام.

من جهة أخرى، تعد مشاركة المواطنين في الشؤون والقضايا العامة شكلاً من أشكال رأس المال الاجتماعي، والتي يمكن تعبئتها بغية تحسين الظروف المعيشية للفقراء في المناطق الحضرية. كما ساهمت العمليات التشاركية لإعداد الموازنات في البرازيل على سبيل المثال في تحويل عمليات تخصيص الموارد من المجتمعات الثرية إلى المجتمعات الفقيرة والأكثر حاجة لها، في حين اعتمدت العديد من الحكومات الأوروبية أساليب الإدارة الإلكترونية، حيث تقوم هذه العمليات على أساس مشاركة المواطنين. كما ساهمت كل من هذه الأساليب في تحقيق التحول الاجتماعي، وخفض معدلات عدم المساواة، وتحقيق المزيد من الشفافية.

أما مشاركة المجتمعات في مبادرات التنمية الوطنية والمحلية، فتعد ذات أهمية أيضاً بغية ضمان استدامة كل من البرامج والمشاريع التي يتم تنفيذها. كما خلصت عمليات التقييم التي لا تعد ولا تحصى، والتي أعدها بنك (غارمين) لبرامج القروض الصغيرة في بنغلادش، إلى أن نجاح البرنامج لم يكن يقتصر فقط على الأصول المالية، بل أنه تضمن الأصول الاجتماعية للمجموعات النسائية والتي عملت على تعزيز آليات الضبط الاجتماعي للحيلولة دون التخلف عن دفع الأقساط المترتبة على القروض.

علاوة على ذلك، فقد تم تحقيق أشكال التحول الاجتماعي، والاقتصادي، والسياسي من خلال قوة ترابط رأس المال البشري. كما أن النمو الذي لم يسبق له مثيل لمؤسسات المجتمع المدني والحركات الشعبية خلال الأعوام الأخيرة يعد تجسيداً لتشكيل رأس المال الاجتماعي على هيئة منظمات أو نقابات يمكن أن تطالب وبشكل فاعل في تغيير السياسات على المستويات المحلية، والوطنية، والدولية. بيد أن فقراء المناطق الحضرية لا يمتلكون سلطة كافية كأفراد، إلا أنه بإمكانهم إيصال صوتهم من خلال تحركهم وتنظيمهم بشكل جماعي. كما تشير تجربة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في منطقة جنوب آسيا إلى أنه ولدى تعبئة وتحريك أولئك الأفراد، فسوف يصبح بإمكانهم اختيار الاتجاه الذي يريدون التحرك به، كما أنهم سيصبحون أكثر قدرة على معالجة الأسباب الجذرية لأشكال الحرمان التي يعانون منها. [23] كما تمكنت العديد من نقابات سكان الأحياء الفقيرة في كل من الهند، وكينيا، وجنوب إفريقيا من اكتساب الاعتراف العام بشرعية أصوات أعضائها كمواطنين فقراء في المناطق الحضرية، حيث أصبح بإمكانهم التفاوض نيابة عن سكان أحيائهم. من جهة أخرى، فيرجح تحقيق أكبر نجاح للجهود التي يقودها المجتمع في حال اتفاق أفرادها على هدف مشترك، وفي حال اجتماعهم ضمن نشاطات يمكن أن تؤدي إلى تحقيق التمكين الاقتصادي والحد من مستويات الفقر.

ملحوظات:

1 Putnam, 2000.
2 Rosero-Bixby, 2006.
3 Montgomery, et al., 2003.
4 Some countries, such as Bhutan, are also looking more closely at non-tangible social indicators, such "happiness levels" to formulate development policies. Bhutan 2020, the country's long-term development blueprint, notes that Bhutan's approach to development is firmly rooted in its rich tradition of Mahayana Buddhism that stresses "individual development, sanctity of life, compassion for others, respect for nature, social harmony, and the importance of compromise". The blueprint also cautions that while modernization and urbanization have their benefits, they may erode the values and assets that Bhutan has built over the centuries and may lead to negative consequences, such as high levels of urban poverty and environmental degradation. Bhutan's National Human Development Report 2000, for instance, states that the country considers Gross National Happiness to be far more important than Gross Domestic Product because its focus is on "enriching people's lives, improving their standard of living, and augmenting people's economic, spiritual and emotional well-being". The report further argues that economic indicators do not adequately capture many aspects of Bhutan's largely rural economy, which is non-monetised, and fail to reflect the kingdom's vast and diverse natural resources and its rich cultural and religious heritage.
5 Bazoglu, 1992.
6 Policy Research Initiative (PRI), 2005.
7 That the concept of social capital has multiple definitions is both a blessing and a curse. In this text, we formulate a synthesized definition, mostly drawn from the work of Robert Putnam, who defines social capital as "the feature of social life networks, norm and trust", and the definition of Michael Woolcock, as "calling on friends and relatives", marked by a more minimalist approach. See Putnam, 2000 and Woolcock, 2005.
8 Narayan, 1999.
9 Warah, 2005.
10 Fukuyama, 1995.
11 WHO Centre for Health Development, 2008.
12 Narayan, 1999.
13 Narayan, & Nyamwaya, 1996.
14 Bazoglu, 1992.
15 Bazoglu, 1992.
16 This phenomenon has been observed in China, where workers' disputes remain confined to the "cellular" level of the factory, and often remain isolated and directed at local officials rather than at systems and structures. See Lum, 2006.
17 For a detailed analysis of the various scenarios, see Narayan, 1999.
18 Anderson, 2002.
19 Narayan, 1999.
20 Li, Squire, & Zou, 1998.
21 Woolcock, 2000.
22 Warah, 2005.
23 UNDP, 1998.

4.3
توحيد المدينة المنقسمة

الإستراتيجيات والسياسات الناجحة لترقية الأحياء الفقيرة

يفترض العديد من حكام المدن والحكومات الوطنية بأن ظاهرة نمو الأحياء الفقيرة تعد نتيجة طبيعية لظاهرة النمو الحضري – حيث أنه ولدى نمو المدن على الصعيد الاقتصادي، وتحسن مستويات الدخل، فسوف تتلاشى ظاهرة الأحياء الفقيرة على مر الزمن. بيد أن هنالك أدلة تشير إلى أن السياسات المبتكرة والمؤسسات الشمولية والتي تم إنشاؤها لتلبية المتطلبات المحلية تعد ذات دور رئيسي في تحديد ما إذا كانت هذه الأحياء الفقيرة سوف تشهد نمواً، أو أنها سوف تتم ترقيتها، أو أنه سيتم تجاهلها ضمن الخطط والسياسات التنموية الوطنية.كما أننا سوف نستخدم في هذا الجزء أدلة من السياسات التي تم استخلاصها من تجربة 23 دولة تضمنتها إحدى الدراسات التحليلية في الأعوام 2006/2005، كما من دراسة أخرى أعدها كل من برنامج الموئل وتحالف المدن حول 52 مدينة في 21 دولة، حيث تم إعدادها مؤخراً لإيجاد فهم لأثر السياسات في التجسير بين مختلف المناطق في المدن المنقسمة.

وتشير الأدلة إلى أن نجاح أي برنامج يتم تطبيقه في مسعى لتحسين الظروف المعيشية لفقراء المناطق الحضرية يتطلب وجود إرادة ودعم سياسيين لتنفيذ عمليات الترقية، ومنع نشوء الأحياء الفقيرة، والحد من معدلات الفقر، حيث أن النجاح في إدارة عمليات نمو الأحياء الفقيرة لا يحدث من قبيل الصدفة. كما يتطلب ذلك وجود إستراتيجيات، وسياسات، وإجراءات واضحة ومتسقة وسهلة التنفيذ. من جهة أخرى، فلا بد من تحقيق الإبداع في كل من الأداء المؤسسي وإعداد السياسات الشمولية. بيد أنه ولسوء الحظ، فقد كان نجاح عمليات إدارة نمو الأحياء الفقيرة محدوداً في العديد من البلدان والمدن في العالم النامي، فضلاً عن إخفاقها التام في بلدان ومدن أخرى. كما أنه عادة ما يكون من السهل تفسير أسباب الإخفاق في استجابات السياسات بدلاً من تفسير أسباب نجاحها، ولذلك، فسوف نطرح ضمن هذا الجزء من التقرير أدلة تم استخلاصها من السياسات حول الجهود الناجحة لتوحيد المدن المنقسمة، وذلك بغية الحد من أشكال الفوارق ما بين المدينة الرسمية وتلك غير الرسمية، وهدم الجدار الفاصل بين كل منهما على الأصعدة العمرانية، والاجتماعية، والاقتصادية.

وتلجأ بعض الحكومات إلى تجاهل ظاهرة النمو المتسارع للأحياء الفقيرة في مدنها، وذلك باعتبارها "مناطق صامتة" لدى إدراجها ضمن المعلومات العامة، والآراء، والمناقشات حول ظاهرة الفقر في المناطق الحضرية، وذلك على الرغم من أنه عادة ما تشهد الأجزاء "المخفية" أو غير [illegible] في المدن معدلات أسرع من النمو بالمقارنة مع المناطق الرسمية، أو ما تسمى "المناطق المرئية". علاوة على ذلك، تقوم العديد من الحكومات بحشد جهودها فيما يتعلق بالأحياء الفقيرة حيث يتم ذلك من خلال اتخاذ تحركات رمزية وشعارات سياسية، وذلك في ظل اعتبار هذه الأحياء بمثابة مناطق "غير قانونية"، مما يضفي الشرعية على مظاهر إهمالها لهذه المناطق، فضلاً عن إضفاء الشرعية على عمليات تطهير الأحياء الفقيرة والإخلاء من وجهة نظر الدولة. كما تتسم مختلف أشكال إخفاقات السياسات في العالم النامي بوجود عامل مشترك: وهو الإهمال غير المقصود للحلول السكنية والتي تعتبر مظاهر مرضيّة لعملية النمو الحضري.[2]

من جهة أخرى، فتتجسد الإخفاقات في معالجة تحدي الأحياء الفقيرة بأشكال مختلفة، كما توجد بعض المدن التي قد تدرك مشكلة الأحياء الفقيرة، ولكنها تلقي باللائمة لوجودها وازدهارها على إحدى البلديات المجاورة، أو على المهاجرين من بلدان أخرى، أو على مؤسسات ودوائر حكومية معينة. كما أنه عادة ما تنطوي الاستجابات في هذه الحالات على نبرة تشير إلى الرفض، وذلك بقولها :"إن هذه المشكلة لا تخصنا، فضلاً عن أنها مشكلة كبيرة لا يمكن معالجتها".[3] علاوة على ذلك، فعادة ما تتراوح استجابات غالبية الحكومات ما بين مبادرات العمل وعدمه: حيث أنها تدرك واقع مشكلة الأحياء الفقيرة، إلى جانب تخطيطها لمتابعة عمليات العزيز المؤسسي وتنفيذ بعض أنواع الإصلاحات، بيد أنه يصعب عليها تنفيذ الإجراءات المطلوبة نظراً لعدم كفاية الدعم أو التمويل اللازم، أو نظراً لافتقارها لعمليات التنسيق.[4]

ولدى اتخاذ الخطوات اللازمة، فعادة ما تكون على هيأة عمليات متوازية، حيث يتم تصميمها، وتطبيقها، ورصدها باعتبارها مبادرات جديدة ومنفصلة – أي بمثابة مشاريع "رائدة" يتم تطويرها في معزل عن التجارب السابقة، ودون الاستفادة من الأنظمة التعليمية المنشأة. علاوة على ذلك، فعادة ما لا يكون هنالك وقتاً كافياً للتجربة، والمراجعة، والنقاش، والتنقيح – حيث يعد هذا حال جميع الابتكارات الناشئة. كما يعزى أحد أسباب النجاح المحدود للعديد من الإستراتيجيات إلى افتقارها للدعم السياسي رفيع المستوى، فضلاً عن عدم وجود أية رغبة لاتخاذ الخطوات اللازمة واتخاذ القرارات المتعلقة بقضية الأحياء الفقيرة، وذلك في ظل اعتبارها جزءاً من السياسات الرامية لتحقيق التنمية المستدامة.

حشد عوامل التغيير

توجد طائفة أخرى من الحكومات الوطنية والمحلية والتي تقوم بتنفيذ جهود ملموسة بصدد الحد من نمو الأحياء الفقيرة، وذلك من خلال أخذ هذه القضية على محمل الجد من أجل إحداث تغيير في حياة سكان المناطق الحضرية.

كما أن الإستراتيجيات الناجحة لا تعمل فقط على تحسين الظروف المادية لسكان مناطق الأحياء الفقيرة، بل أنها تعمل أيضاً على الحفاظ

المساكن في أحياء متجاورة لكل من الشرائح ذات الدخل المنخفض والمرتفع في مدينة ساوباولو

على الأصول غير الملموسة، كتعزيز الحس بالمكان، والحس بالانتماء، ونشوء ثقافة من التضامن الاجتماعي. من جهة أخرى، تتمكن هذه الإستراتيجيات من تحسين ظروف الأحياء الفقيرة دون الإخلال بالروابط الاجتماعية، إلى جانب إيجاد الظروف الملائمة للحيلولة دون تشكل هذه الأحياء في المستقبل.

وقد أعد برنامج الموئل في الأعوام 2006/2005 [5] تحليلاً تضمن تجربة 23 دولة، إلى جانب إعداده لتحليل آخر حول 52 مدينة في 21 دولة بالتعاون مع تحالف المدن، حيث أشارت الأدلة المستخلصة من السياسات المتبعة إلى أن المعادلة الناجحة لترقية الأحياء الفقيرة والحد من نشوئها تتكون مما يلي: 1) إدراك الحكومات لواقع وجود الأحياء الفقيرة، 2) التزام الحكومات بمعالجة قضية هذه الأحياء من خلال اتخاذ التدابير المبتكرة أو تنفيذ إصلاحات سياسية حاسمة، 3) اعتماد الحكومات لتدابير معينة في عمليات التخطيط بغية تنفيذ التزاماتها، 4) تطبيق الحكومات لإجراءات فاعلة، بحيث تتم دراستها ومراجعتها بشكل مستمر، بالإضافة إلى تحقيق الظروف الملائمة للاستفادة من التجارب التي يتم تنفيذها، 5) قيام الحكومات بترقية النظام المتبع لكي يتم تنفيذه على المستوى الوطني. كما تتحمل هذه الحكومات مسؤولية تحسين مستوى معيشة سكان الأحياء الفقيرة بحسب ما هو واجب، وذلك من خلال الالتزام بهذه العمليات، ووضع الخطط وتنفيذها، ومراجعتها، والاستفادة من الدروس المستخلصة منها، ومن ثم إعادة تنفيذها على المستوى الوطني. من ناحية أخرى، فإن التحليل الذي أعده كل من برنامج الموئل وتحالف المدن للعينة التي تضمنت 52 مدينة حول استجابات السياسات والاستجابات المؤسسية قد كان يتضمن بحث ستة مكونات رئيسية تشير إلى نجاح أية إستراتيجية واسعة النطاق لترقية الأحياء الفقيرة. كما تزداد احتمالية نجاح الإستراتيجيات لدى تنفيذ الحكومات لجميع أو غالبية العناصر الست المذكورة أدناه.

1. الوعي والالتزام السياسي

لا بد من توفر معيار الوعي قبل البدء بالتنفيذ، حيث أن الحكومات التي تعترف بوجود الأحياء الفقيرة تدرك ضرورة اتخاذ إجراءات فاعلة حيالها، وذلك نظراً لاقتناعها بالمنافع التي ستنجم عن التدخلات التي يتم تنفيذها. من جهة أخرى، فقد أعلنت الحكومة المصرية في مطلع فترة التسعينيات مسألة نشوء الأحياء الفقيرة والعشوائيات في مدنها باعتبارها حالة طارئة تحتاج إلى إيجاد حلول ناجعة، الأمر الذي أدى إلى إعداد موازنة طارئة لترقية العشوائيات. كما تمكنت البلاد منذ ذلك الحين من خفض نسبة سكان الأحياء الفقيرة بما يزيد على 22 بالمائة في جميع أنحائها. علاوة على ذلك، فقد اعترفت سريلانكا منذ وقت طويل بصعوبة الظروف التي يعيشها كل من سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية، وسكان الأكواخ

بانكوك

والمخيمات، بالإضافة لإدراكها للمخاطر البيئية والتي عادة ما تشهدها تلك الأحياء الفقيرة. من جهة أخرى، فقد أعلنت البلاد منذ مطلع فترة التسعينيات تنفيذ إصلاحات داعمة للشرائح الفقيرة، بما في ذلك توفير التعليم المجاني، وبرامج الرعاية الصحية والبرامج الإسكانية.[6] كما تمكنت البلاد خلال الأعوام الخمسة عشر الماضية من خفض معدلات انتشار الأحياء الفقيرة إلى النصف تقريباً، أي من 25 بالمائة في عام 1990 إلى 11 بالمائة في عام 2005.[7]

ويرتبط معيار الوعي في غالبية البلدان بتوفير الخدمات الأساسية وخدمات الصحة العامة، وبشكل عام، فلطالما كان إيلاء الاهتمام لظروف الأحياء الفقيرة يمثل ضرورة أساسية ضمن عمليات التنمية الحضرية على مر التاريخ، فعلى سبيل المثال، اتبعت العديد من المدن، مثل لندن وباريس ، برامج سكنية منخفضة التكلفة، والتي تم تطبيقها على نطاق واسع في أواخر القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، حيث كان ذلك بسبب مظاهر القلق الناشئة إزاء آثار عدم كفاية مستويات الصحة، كما بسبب مظاهر الاكتظاظ في مناطق الأحياء الفقيرة ومدى انعكاسها على صحة الأفراد من غير سكان تلك المناطق. من جهة أخرى، فمن الممكن أن يعيش فقراء المناطق الحضرية في ظل ظروف سيئة، بيد أنه عادة ما تتجاهل الحكومات تنفيذ أية تدخلات بهذا الصدد إلى حين تشكيل الأحياء الفقيرة لمصدر تهديد للنسيج الاجتماعي، أو لدى تشكيلها لخطر على الصحة العامة. كما أن البيانات التي تم جمعها حول مؤشرات المناطق الفقيرة والمناطق الأخرى من شأنها توفير معلومات قيمة حول أشكال التفاوت في مستويات توفير الخدمات الصحية، والتعليمية، وغيرها من الخدمات الأساسية، والتي يمكن أن تدفع الحكومات لاتخاذ إجراءات فورية.

من جهة أخرى، وفي هذا الإطار، تظهر ضرورة إنشاء أنظمة الرصد واستنباط المؤشرات ، مثلما تم تنفيذه من خلال برنامج الموئل، وذلك بغية جمع البيانات وتحليل الأنماط السائدة في المناطق الفقيرة والمناطق الأخرى. علاوة على ذلك، فقد عملت تايلاند على إعداد برنامج إسكان لذوي الدخل المنخفض في أواخر فترة السبعينيات، حيث تضمن ذلك البرنامج عنصراً فاعلاً يختص بعمليات ترقية الأحياء الفقيرة، وذلك في أعقاب الدراسة التحليلية الشمولية التي أعدتها السلطة الوطنية للإسكان حول أوضاع الفقراء في المناطق الحضرية. كما تمكنت البلاد منذ ذلك الحين من تحقيق خفض كبير في نسبة سكان الأحياء الفقيرة، وذلك من ما نسبته 20 بالمائة تقريباً في عام 1990 إلى أقل من 1 بالمائة في عام 2005.

كما يتضمن مفهوم الوعي أيضاً وجود عمليات تقييم الأنماط، والتنبؤ بها وبالمخاطر التي قد تنجم عنها. من جهة أخرى، فقد عملت مدينة كيب تاون على إعداد نهج متقدم لترقية المستوطنات غير الرسمية، وذلك ضمن استجابة لتزايد النقص في المساكن، وما يصاحبه من نشوء لمناطق الأحياء الفقيرة، حيث أدركت السلطات بأن هذه المظاهر من شانها العمل على إضعاف مستوى الاستقرار الاجتماعي، وإبطاء عملية التوسع الاقتصادي، والحيلولة دون تنفيذ العديد من الاستثمارات في المستقبل. كما عملت المدينة ضمن استجابتها لذلك على إعداد خطة رئيسية للمستوطنات غير الرسمية، بحيث تضمنت أهدافاً واضحة لتوفير الخدمات في المستقبل، فضلاً عن ترقية الأحياء الفقيرة بشكل تدريجي. علاوة على ذلك، فإن هذا التركيز على الأولويات والنتائج، من شانه تمكين المدينة من إعداد نظام أكثر شمولية لعمليات التطبيق، وذلك من خلال الربط ما بين عمليات إعداد الموازنات وتنفيذ الاستثمارات.

كما يمكن رفع مستوى وعي الحكومات فيما يتعلق بقضايا الأحياء الفقيرة من خلال العمليات الانتخابية والسياسية، لا سيما لدى تشكيل الفقراء لمجموعات انتخابية هامة. من جهة أخرى، وبالرغم من عدم ارتباط التصريحات السياسية في العديد من الحالات بالتنفيذ والعمل؛ إلا أن العملية الانتخابية من شأنها المساهمة في زيادة أهمية الأحياء الفقيرة، فضلاً عن دمجها ضمن أجندة التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

وقد أدى الالتزام السياسي في كوستاريكا على سبيل المثال إلى إدراج

مسألة ترقية الأحياء الفقيرة باعتبارها إحدى الركائز السياسية السبع ضمن السياسة الاجتماعية الوطنية في منتصف فترة الثمانينيات، بالإضافة إلى إدراجها مؤخراً ضمن إصلاحات النظام الوطني للتمويل الإسكاني، والذي تم من خلاله رفع مستوى الموارد التمويلية للمستوطنات غير الرسمية بنسبة 20 بالمائة.

وعادة ما تقع مسؤولية رفع مستويات الوعي على عاتق المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني. علاوة على ذلك، فعادة ما تتولى هذه المؤسسات مهمة الدفاع عن حقوق سكان العشوائيات والفقراء بشكل عام، حيث تعمل بعضها بمثابة العين الحارسة والتي تقوم بمراقبة عمليات تطبيق السياسات والتدابير المتصلة بها، فعلى سبيل المثال، قامت إحدى المنظمات غير الحكومية في بينين بمراقبة تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية وإستراتيجية الحد من الفقر في البلاد. أما في حالات أخرى، فتتم ترجمة التعاون والتفاعل ما بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني إلى قواعد تشريعية وبرامج ممولة من الحكومات للحد من ظاهرة الفقر الحضري. كما تم تطبيق برنامج تابع للحكومة المركزية في المكسيك، حيث أطلق على هذا البرنامج اسم "إعادة امتلاك الأراضي العامة"، والذي تضمن عقد المشاورات مع الجهات المنتفعة، وذلك كآلية لتحديد التدخلات اللازمة لكي يتم إدراجها ضمن الخطة التنفيذية. بيد أن هنالك بعض الحالات، حيث تتخذ المنظمات غير الحكومية لكل من الأدوار الدفاعية والتنظيمية، تماماً كما عملت المنظمة الدولية (شاك آند سلام دويليرز).

وفي جميع الحالات الناجحة، تشكل عمليات رفع مستويات الوعي والدفاع عن الحقوق الخطوة الأولى نحو إعداد إستراتيجية للعمل، والتي يمكن من خلالها تحقيق التزام سياسي وحكومي رفيع المستوى، حيث أنه بإمكانها التأثير على المؤسسات الرئيسية لاتخاذ مسؤولية عمليات التنفيذ.

2. الابتكار المؤسسي

يمكن تصنيف السياسات والمؤسسات التي تؤثر على معدلات الانسجام بين المدن ضمن فئتين رئيسيتين، ألا وهما: السياسات طويلة الأمد، والابتكارات المؤسسية. كما تتضمن الفئة الأولى للسياسات التي تبين كيفية فهم الدول للقضايا المتعلقة بعملية التحضر، فضلاً عن أجندات الإصلاح التي تتبناها لتنفيذها علة نطاق واسع، وعمليات الإعداد المؤسسي والهيكلي، والمسؤوليات التي سيتم تحديدها بغية تحقيق أهداف السياسات. بيد أن وجود هذه السياسات يشير إلى وجود رؤية للعمل على المدى البعيد في واقع التنمية الحضرية، والذي يمكن أن يتوازى مع مبادرات السياسات الاقتصادية والصناعية الأخرى. كما أنه عادة ما تفتقر البلدان النامية لأحد العناصر الأساسية أو جميعها، بما في ذلك: القدرة على التنظيم، وعمليات التمويل المستدامة، والبنية الأساسية المادية والمؤسسية المناسبة، والمهارات البشرية اللازمة لعمليات التخطيط والتنفيذ. علاوة على ذلك، فعادة ما ترتبط عمليات التنفيذ طويلة الأمد بتحديات متنوعة؛ وذلك إما لعدم كفاية عمليات التنسيق بين المؤسسات الحكومية، أو نظراً لعدم كفاية الاستقلالية التي تتمتع بها لتنفيذ المشاريع ذات الصلة. كما أنه عادة ما تقع مسؤولية إدارة عمليات التحضر على دوائر التخطيط في المدن، والتي لا تتاح لها سوى القليل من الموارد اللازمة لمواجهة القضايا الناشئة عن عملية التنمية الاقتصادية .

من جهة أخرى، فإن الثغرات المحتملة لدى تطبيق الرؤية طويلة الأمد هي ما تجعل الفئة الثانية ذات أهمية قصوى؛ أي فئة مبادرات السياسات، أو الابتكارات المؤسسية. كما تساعد الابتكارات المؤسسية في تلبية متطلبات السياقات المحلية، حيث يعزى سبب فاعليتها إلى احتوائها على مقدمة لبرامج جديدة أو لأحد الأشكال التنظيمية والتي تعمل على تطوير كلاً من السياسات والمؤسسات، مما يساعدها على العمل بشكل أفضل لمنفعة تلك المؤسسات العاملة بها أو تلك المنتفعة منها. علاوة على ذلك، فيعزى سبب ابتكارها نظراً لاستهدافها لعمليات استخدام الموارد والقدرات المتاحة بغية معالجة القضايا المتعلقة بعملية التحضر، وذلك من خلال إحداث تغييرات بسيطة على الهياكل التنظيمية العاملة في ميادين توفير الخدمات، بالإضافة إلى أنه قد تم إعداد هذه الهياكل خصيصاً لتلبية متطلبات السياق المحلي على الأمد القصير. بيد أن الابتكارات المؤسسية قد تكون متسقة أو غير متسقة مع أطر السياسات طويلة الأمد في الدول التي تعمل على معالجة التحديات التي تطرحها عملية التحضر. كما تتمثل أهمية السياسات والمؤسسات المبتكرة في استهدافها للمؤسسات غير الرسمية والتي تعمل على دعم الأفراد في المناطق التي تشهد وتيرة متسارعة من مظاهر النمو والتحضر؛ وذلك من خلال إيلاء الاهتمام لعاداتهم الثقافية والاجتماعية، وتصوراتهم ومعتقداتهم العامة. كما ركزت غالبية الابتكارات المؤسسية على ميدانين أساسيين، ألا وهما: تسهيل عمليات توفير المساكن وغيرها من الخدمات للشرائح الفقيرة في كل من المناطق الحضرية وشبه الحضرية، وتطوير عمليات التنسيق الإداري ما بين المنظمات بغية تعزيز عمليات التوفير الفاعل للخدمات باستخدام الموارد المتوفرة.

الابتكارات في الأساليب المؤسسية والتنظيمية الرامية لتوفير الخدمات

تشير الأدلة المستخلصة من المسوحات التي تم إعدادها حول المدن إلى اتخاذ العديد من البلدان للمبادرات الرامية لإيجاد تنسيق أفضل فيما يتعلق بعمليات إعداد السياسات وتوفير الخدمات، مما يؤدي إلى إنشاء علاقة مباشرة ما بين الحكومة ومبادرات مؤسسات المجتمع المدني، فضلاً عن تحسين الظروف المعيشية لسكان المناطق الحضرية. كما ندرج أدناه بعضاً من الابتكارات في الأساليب المؤسسية والتنظيمية والتي ساعدت في ضمان التوفير الأفضل للخدمات وتحقيق قدر أكبر من ضمان الحيازة الآمنة في المدن.

وقد منحت حكومة الفلبين إعفاءاً على ضرائب نقل ملكية الأراضي لجميع الأفراد المتبرعين بأراضيهم لمؤسسات المجتمع، حيث تهدف الحكومة من هذا الإعفاء إلى إيجاد حافز لتنفيذ هذه المبادرات. علاوة على ذلك، فقد عملت الحكومة على إعداد آليات لإصدار سندات ملكية الأراضي أو ضمان الحيازة المؤقتة والقائمة على الحقوق، وذلك بغية تمكين ساكنيها من استخدامها. من ناحية أخرى، وضمن الجهود التكميلية لهذه المبادرات، فقد عملت المجالس المحلية للإسكان على إعداد برنامج مجتمعي لعمليات الرهن العقاري بالإضافة لإعداد برامج القروض الصغيرة لتمويل المساكن، والتي يمكن للفقراء من خلالها الحصول على الرهن العقاري والتمويل اللازم للاحتياجات السكنية منخفضة التكاليف. كما تمكنت ما مجموعه 140 ألف أسرة في عام 2006 من الحصول على ضمان الحيازة الآمنة من خلال تنفيذ هذه المخططات والبرامج.

أما في ناميبيا؛ فقد عملت الحكومة على إعداد إستراتيجية لتنفيذ عمليات الترقية لصالح الشرائح الفقيرة وتلك شديدة الفقر، حيث أطلق عليها "إستراتيجية الترقية والتنمية التدريجية". كما تعمل هذه الإستراتيجية على توفير الحد الأدنى من مستويات الخدمة، بالإضافة إلى منح الشرائح الفقيرة فرصة للحصول على الملكية ورفع مستوى الخدمات المقدمة بطريقة تدريجية. كما تتضمن هذه المبادرة عنصراً جديداً، والذي يتمثل في توفيرها حلولاً للمستوطنات غير الرسمية عبر طيف واسع من فئات الدخل، بالإضافة إلى توفيرها لكل من الخدمات الاجتماعية، والصحية، والتعليمية إلى جانب توفير الخدمات السكنية وغيرها من الخدمات المادية الأكثر شيوعاً.

كما عملت حكومة جنوب إفريقيا على تعزيز سياسة الإسكان الاجتماعي والتي يتم من خلالها توفير ما يعرف باسم الوحدات السكنية المجتمعية من خلال السياسات، حيث تسعى الحكومة إلى تحويل المباني القائمة – وتحديداً النزل الصغيرة حيث كان يقيم الرجال من غير المتزوجين

برسوم منخفضة – إلى وحدات سكنية أسرية منخفضة الإيجار بغية تأمين السكن للأفراد بالقرب من أماكن عملهم. من جهة أخرى، تسعى سياسات إصلاح الأراضي إلى تعويض الأراضي والمساكن التي تمت خسارتها نتيجة مجموعة التشريعات حول الأراضي والتي تم سنها خلال فترة الفصل العنصري. علاوة على ذلك، فقد اعتمدت مدينة كيب تاون أسلوباً تدريجياً لترقية المستوطنات غير الرسمية من خلال تحسين قدرات الفريق الإداري والاستجابات المؤسسية لتوفير الأراضي بأسعار معقولة. كما تمت ملاحظة جانب مثير للاهتمام ضمن سياسة المدينة نحو منع نشوء العشوائيات وتطوير القائمة منها، والذي يتمثل في أسلوب ترتيب الأولويات، حيث يتم قياس مختلف المطالب على الموارد المحدودة من خلال نظام لترتيب الأولويات وتنظيمها. كما عملت حكومة المدنية على إعداد قاعدة بيانات شاملة لتصنيف المستوطنات غير الرسمية، حيث يتم استخدامها لاتخاذ القرارات حول كيفية تخصيص الموارد لصالح الفقراء في المدن. علاوة على ذلك، تعكس المبادرات التي اتخذتها المدينة السياق المحلي، حيث تعد أسعار الأراضي أكثر بعشرة أضعاف أسعار الأراضي في جوهانسبيرغ وأكثر بنحو 14 ضعفاً من أسعار الأراضي في مدن أخرى في جنوب إفريقيا، كما في مدينة دربان.

وفي مقاطعة "غوتينغ" في جنوب إفريقيا، تركز سياسة تأجير الفناء الخلفي للمساكن لأغراض السكن على التدخلات القائمة على منظور مستويات الدخل، والحيازة، والسكن. كما تتضمن هذه المبادرة ترقية المخزون السكني التأجيري من أجل تحسين الظروف االمعيشية لكل من المالكين والمستأجرين، فضلاً عن تحسين الظروف المعيشية للمجتمع ككل. كما ستعمل هذه السياسة على تنظيم السوق التأجيري في المناطق الحضرية في مقاطعة "غوتنغ". علاوة على ذلك، تعتمد عملية توزيع المساكن على قاعدة بيانات تتضمن مستويات الطب على المساكن، والتي تم إعدادها بناءاً على متطلبات المنطقة، حيث تهدف إلى ضمان تنفيذ المشاريع المجتمعية المستدامة والتي تستجيب للاحتياجات الجماعية للأفراد في المنطقة. كما تعد هذه السياسة بمثابة خطوة إيجابية نحو تحقيق سياسة إسكانية أكثر شمولية وإنشاء مستوطنات بشرية أكثر تكاملاً.

وفي زامبيا، عملت الحكومة على تطبيق سياسة تعتمد على تقاسم التكاليف، وذلك في مسعى للحفاظ على عملية مستمرة لتطوير المناطق المتاخمة للمدن، حيث يتم الاحتفاظ بما نسبته 35 بالمائة من المبالغ التي تم تحصيلها مقابل إيجار الأراضي في المستوطنات غير الرسمية بغية استثمارها في عمليات التطوير، كما عملت الحكومة أيضاً على إطلاق برنامج تمويلي، أطلق عليه اسم " الحسابات المصرفية لعمليات ترقية المستوطنات"، والذي تم تنفيذه من خلال السلطات المحلية، والتي تعمل على تحديد الأولويات لكل من المستوطنات من أجل تطويرها وتسهيل العمليات التمويلية اللازمة لها.

بيد أن هذه الجهود المبتكرة لا تعد الوحيدة في العالم النامي والتي بإمكانها العمل على تغيير الأنظمة السائدة دون إنفاق معدلات هائلة من الموارد، حيث توجد جهود أخرى مثل المحاولة النيبالية لإنشاء صناديق للتنمية تقوم على الشراكة البلدية ضمن أكثر من نصف البلديات في جميع أنحاء البلاد. أما في الصين، فقد اعتمدت أكثر من 120 مدينة لسياسة مبتكرة تسعى إلى تمويل عمليات ترقية العشوائيات من خلال تخصيص ما نسبته 10 بالمائة من تحويلات الأراضي لتعزيز صناديق تمويل عمليات التأجير منخفضة التكلفة، حيث عملت 37 مدينة على تخصيص الأموال من خلال هذه الإستراتيجية لتنفيذ مبادرات ترقية العشوائيات.

الابتكارات الإدارية

لقد خلص التحليل الذي أعده كل من برنامج الموئل وتحالف المدن إلى أن غالبية الابتكارات الإدارية في المدن التي تضمنتها الدراسة التحليلية قد كانت تهدف إلى تحسين مستوى التنسيق بين البلديات لتحقيق عملية التنمية الحضرية، حيث تم ذلك من خلال إيجاد مستويات حكومية متوسطة، وتشجيع زيادة مشاركة المجتمع المدني، ومنح قدر أكبر من الاستقلالية الإدارية للسلطات الإدارية المحلية داخل المناطق الحضرية الكبرى. كما اعترفت الحكومة المصرية على سبيل المثال بالطبيعة المتنوعة للأحياء الفقيرة في مدنها، الأمر الذي يتطلب إعداد الإستراتيجيات والوسائل اللازمة لمعالجة كل نوع من أنواع هذه الأحياء والتي تتضمنها النماذج التي تم إعدادها لتنفيذ مختلف تدخلات السياسات. من جهة أخرى، فقد أبدت جنوب إفريقيا التزامها لاستخدام وسائل صنع القرارات الإدارية اللازمة لترقية المستوطنات غير الرسمية والفقيرة من خلال أسلوب يضمن تحقيق مشاركة المجتمع. كما تم إنشاء دائرة متخصصة بالشؤون السكنية في كل من البلديات في جميع أنحاء البلاد بغية تحسين مستويات تمكين الشرائح الفقيرة من الحصول على المساكن منخفضة التكاليف. علاوة على ذلك، فقد سعت عدة بلدان ومدن إلى إنشاء آليات إدارية لضمان تحقيق أكبر قدر من الشفافية في تنفيذ العمليات وتحقيق التوزيع المتساوي والمنصف للموارد. كما يعد نموذج ترتيب الأولويات الذي تم تنفيذه في مدينة كيب تاون مثالاً على ذلك. من ناحية أخرى، فهنالك العديد من البلدان مثل سيريلانكا، والتي تسعى إلى تحقيق الابتكارات التنظيمية التي تعمل على تعزيز إستراتيجية مشتركة وأولويات تنموية في الخدمات الحضرية، كما تعمل على تعزيز مشاركة المجتمع المدني والمسؤولية الاجتماعية.

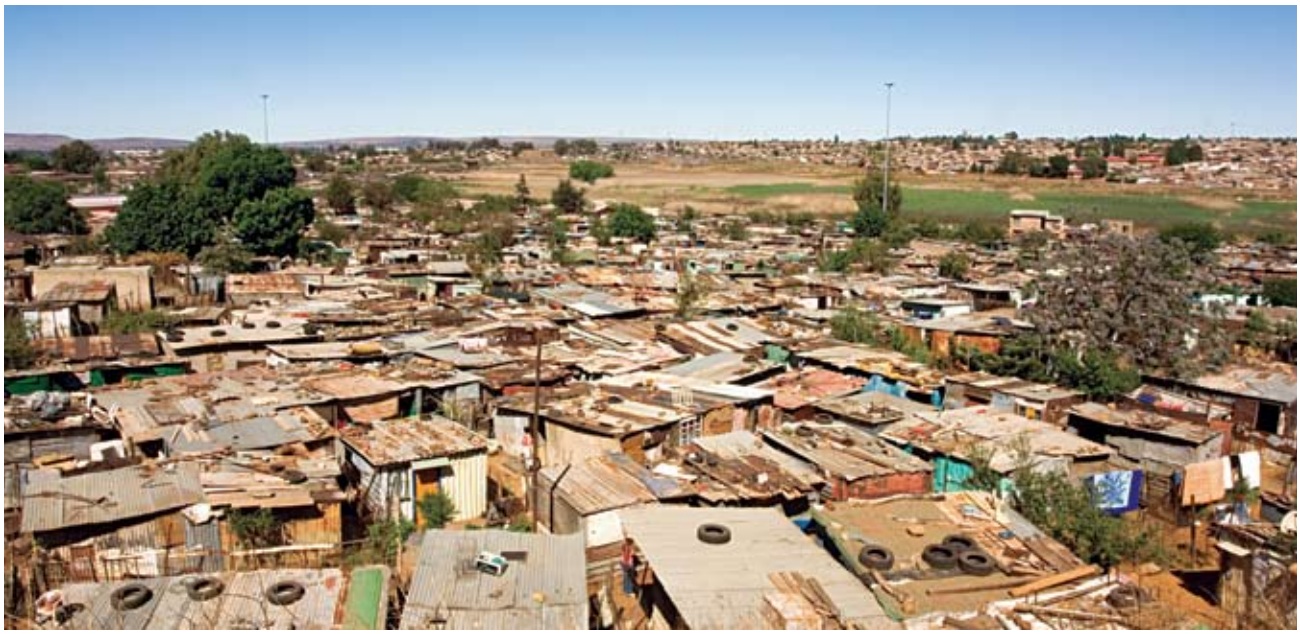
كما توجد عدة ابتكارات أخرى تهدف إلى تعزيز المؤسسات، حيث ستتم مناقشة ذلك في الفرع التالي ضمن هذا التقرير. كما تتسم جميع هذه التدخلات بقاسم مشترك، والذي يتمثل في سعيها لمعالجة مسألة الانقسام الذي يشهده التنظيم الحالي للخدمات التي يتم توفيرها لفقراء المناطق الحضرية، وذلك من خلال تنفيذ إصلاحات تنظيمية هامة ومرتبطة بالسياق، وذات تكلفة منخفضة.

3. إصلاح السياسات وتعزيز المؤسسات

هنالك الكثير من البلدان والمدن التي لا تعمل على ترجمة الاحتياجات والإجراءات ذات الأولوية إلى سياسات، كما أنها قد لا تعمل على ربط السياسات بالموازنات. من جهة أخرى، فقد تطرأ بعض التغييرات على السياسات والأولويات لدى استلام قيادات أو حكومات جديدة للحكم في البلاد، حيث تنشأ أجندات عمل تنموية جديدة. وبذلك، فلا بد من إيجاد رؤى وإصلاحات للسياسات المؤسسية طويلة الأمد، وذلك بغية ضمان عدم حدوث أي تأخير أو انتكاس في برامج ترقية الأحياء الفقيرة وبرامج الحد من الفقر كلما حدثت أية تغييرات في الجهات القيادية أو الحكومية في المدن.

من جهة أخرى، فقد تمكنت بعض البلدان من تجاوز هذه العقبة من خلال تنفيذ إصلاحات تدريجية لصالح الشرائح الفقيرة بغية تحسين حالة الحيازة لسكان الأحياء الفقيرة، أو لتطوير مستويات تمكنهم من الحصول على الخدمات الأساسية والمساكن الأفضل.كما تتسم الإصلاحات الناجحة للسياسات بصفات مشتركة، ألا وهي: استهدافها لتنفيذ الاستثمارات مع التركيز على مصالح الشرائح الفقيرة بحيث تكون مدعومة بتشريعات واضحة، كما أنها تتمتع برؤية طويلة الأمد، فضلاً عن أنها عادة ما تنجم عن توافق في الآراء.

كما حددت الدراسة التحليلية التي تم إعدادها بشكل مشترك ما بين برنامج الموئل وتحالف المدن لنوعين من استجابات السياسات للتدخلات المستقلة لترقية الأحياء الفقيرة، حيث أن المستوطنات غير الرسمية قد تمثل الهدف الأساسي لهذه التدخلات، أو أنها قد تكون عنصراً خاصاً ضمن استجابة ذات نطاق أوسع، أما النوع الثاني؛ فيتمثل في النهج المتكاملة حيث تكون عمليات ترقية الأحياء الفقيرة جزءاً من استجابة



الأكواخ في منطقة سويتو، جنوب إفريقيا

أوسع ضمن الأطر الوطنية أو المحلية للحد من الفقر وضمن خطط التنمية الوطنية – حيث لا تكون العمليات التي يتم تنفيذها في الأحياء الفقيرة بمثابة إجراءات محددة، بل أنها تكون بمثابة مجموعة من التدخلات التي تعمل بشكل مباشر أو غير مباشر للحد من مستويات الفقر أو تحسين مستوى الخدمات الأساسية التي يتم توفيرها في مناطق الأحياء الفقيرة.

وتتخذ المبادرات الهادفة لترقية الأحياء الفقيرة أشكالاً متنوعة في بلدان ومدن مختلفة، حيث أنها قد تمثل نتيجة للسياسات الوطنية لتحسين ظروف الأحياء الفقيرة بوجود مشاركة تامة أو محدودة للسلطات أو المجتمعات المحلية، أو أنها قد تكون نتيجة للمبادرات المحلية،حيث تتخذ السلطات المحلية الصدارة في إجراءات ترقية الأحياء الفقيرة. كما شهدت كل من كوبا، ومصر، والأردن، والمغرب، وتونس تنفيذ استجابات فاعلة للحكومات المركزية، في حين شهدت كل من البرازيل، وكولومبيا، والمكسيك تنفيذ إجراءات ناجحة نجمت عن مبادرات الحكومات المحلية.

بيد أنه قد بات من الواضح وبصورة متزايدة بأن الإجراءات المنسقة والتي تتخذها كل من الحكومات المركزية والمحلية كنتيجة للأشكال الجديدة من الحكم تعد قائمة على أساس مبادئ التبعية، والتنسيق المؤسسي، والمشاركة الديمقراطية. كما عمل القانون المتبع في جنوب إفريقيا على سبيل المثال إلى إيجاد اتفاق مؤسسي واجتماعي جديد، والذي يعد جزءاً من السياسة الوطنية الرامية للقضاء على الأحياء الفقيرة.

كما يتضمن هذا الاتفاق مستويات مختلفة من الحكومات والجهات العاملة: كالأحياء السكنية، والمجالس المحلية، والمجتمعات، والتي تقوم باقتراح المشاريع والموافقة عليها، كما تعمل البلديات على تحديد خطط العمل، وتنسيق عمليات التنفيذ والإشراف، في حين تعمل السلطات في المقاطعات على تحديد معايير الاختيار ورفع طلبات التمويل إلى السلطات المركزية، والتي تعمل بدورها على تخصيص الموارد.

وهنالك نهج متسق في عمليات إعداد وتنفيذ السياسات بين مختلف المستويات الحكومية، والذي يتمثل في توجه البرامج الوطنية لترقية الأحياء الفقيرة إلى تحقيق المزيد من عمليات المشاركة على صعيد عمليات صنع القرار وتخصيص الموارد، حيث يتم تنفيذ هذا النهج ضمن الحكومات اللامركزية كما في البرازيل، والهند، والمكسيك، فضلاً عن تنفيذه ضمن الحكومات المركزية، كما هو الحال في مصر. كما يقوم حكام في الوقت الحاضر بإنشاء مجالس إدارية جديدة لمناطق العشوائيات، بحيث تتضمن ممثلين عن كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص.

كما تقوم السلطات المركزية والمحلية في بعض البلدان باعتماد نهج متسق، كما هو الحال في كل من نيبال، وناميبيا، وبوركينا فاسو، والتي باتت تشهد جميعها تغيرات سياسية متسارعة. كما عملت نيبال مثلاً على إعداد إستراتيجية وخطة استثمارية لترقية الأحياء الفقيرة بدعم من تحالف المدن، حيث تهدف إلى ترقية 100 منطقة من الأحياء الفقيرة ما بين الأعوام 2007 و 2010. كما أن هذه المبادرة لم تثبت بعد إمكانية تطورها إلى الدرجة المناسبة، إلا أن الترتيبات الإدارية المبتكرة قد عملت على تشكيل لجنة متخصصة للأحياء الفقيرة تتضمن توزيعاً واضحاً للمسؤوليات، في حين تعمل السلطات المركزية على تشكيل وإعداد السياسات، والقواعد، والأنظمة، وتخصيص الموارد، وتسهيل مشاركة أصحاب المصالح، ورصد عمليات التنفيذ. كما تقوم السلطات المحلية بدورها على إعداد البرامج والمشاريع، وتوليد بعض الموارد، وتنفيذ المشاريع التي يتم اختيارها.

أما التدخلات غير المباشرة والتي أثبتت إمكانية خفضها لنمو الأحياء الفقيرة؛ فتتضمن تلك التي تعالج القضية الأوسع للنمو الاقتصادي والتنمية، والتي قد تتضمن إشارة صريحة لقضية الأحياء الفقيرة، أو أنها قد لا تتضمن أية إشارة لها على الإطلاق. كما تتضمن إستراتيجية مالاوي للنمو والتنمية على سبيل المثال للخدمات الأساسية باعتبارها جزءاً من عمليات تطوير البنية الأساسية، كما تعد عملية توفير الخدمات لسكان الأحياء الفقيرة جزءاً من مجمل عملية تطوير البنية الأساسية للبلاد. من جهة أخرى، فتتضمن الإستراتيجية الوطنية للحد من الفقر في سريلانكا للتدخلات في الأحياء الفقيرة والعشوائيات، كما تعد عمليات تطوير العشوائيات ومنع نشوئها في بوركينافاسو جزءاً لا يتجزأ من الإطار الإستراتيجي للبلاد في ظل مكافحة ظاهرة الفقر في المناطق الحضرية. كما توجد حالات أخرى حيث يتم تحديد التدخلات بناءاً على أساس ترسيم الحدود المكانية للمنطقة، كالأحياء السكنية المحرومة، حيث يعيش السكان في دوامة من الفقر المدقع. أما في المكسيك، فيساهم برنامج الموئل في المستوطنات غير الرسمية جيدة الترسيم، وذلك من خلال تنفيذ الإجراءات المتكاملة والتي تنطوي على مشاركة كل من السلطات المركزية، والإقليمية، والمحلية.

منظر لمدينة نيروبي

كما يوجد اتجاه آخر ناشئ أيضاً، حيث يعد سكان الأحياء الفقيرة بمثابة شركاء فاعلين في مشاريع ترقية أحيائهم، بدلاً من اعتبارهم مجرد مستفيدين. كما باتت سياسات الاستحقاق تشهد تحولاً نحو سياسات التعاون، حيث يتم تحديد مدى إمكانية الحصول على الإعانات الحكومية لامتلاك مساكن جديدة أو إدخال تحسينات على المساكن من خلال عدة عوامل، بما في ذلك مستويات الحيوية المالية لسكان الأحياء الفقيرة، وقدرتهم على توفير الدفعات اللازمة، أو مشاركتهم بشكل فاعل في تنفيذ البرامج.

وقد تم اعتماد هذا النهج في كوبا، حيث تم تطوير إجراءات جديدة للتركيز على مشاركة المجتمع في عمليات تخطيط المساكن، وعمليات الحفاظ على الأصول السكنية، وإعادة تطويرها، كما باتت مظاهر الاعتماد على الأفراد المتطوعين والاعتماد على المساعدة الذاتية لإنشاء المساكن أمراً أكثر شيوعاً بدلاً من الاعتماد على العمليات الإنشائية التي توجهها البلاد.

كما يتم تنفيذ إصلاحات السياسات على الصعيد المؤسسي، لا سيما تنفيذ التغييرات في أساليب العمل، فضلاً عن تحقيق تحويل أعمق لأنماط السلوك في القطاع العام، بما في ذلك العلاقات الحكومية مع القطاع الخاص والجهات الاجتماعية الفاعلة. من ناحية أخرى، فيمكن أن تتضمن هذه الإصلاحات على سبيل المثال لكل من عمليات تعزيز اللامركزية في البلديات، وتعزيز الهياكل البلدية، ودعم تحقيق عمليات تنسيق أفضل مع المؤسسات الحكومية، وتدريب موظفي الخدمة المدنية.

وتجدر الإشارة هنا إلى إمكانية تفسير عمليات إعادة هيكلة المؤسسات على أنها نوع من أنواع إصلاحات السياسات، حيث أن تعزيز المؤسسات الحكومية القائمة أو تشكيل مؤسسات جديدة قد يؤدي إلى تحقيق المزيد من العمل الفاعل ضمن قضايا الأحياء الفقيرة والفقر الحضري. كما عملت بعض البلدان على إنشاء الوزارات المختصة بقضايا المدن على وجه التحديد، حيث تم إنشاء وزارة المستوطنات البشرية في بوركينافاسو في عام 2005، ووزارة التنمية الاجتماعية والمستوطنات البشرية في كوستاريكا في عام 2006، ووزارة المدن في البرازيل في عام 2003، حيث تعد مظاهر إيجابية للتطور، وذلك لتمكينها للحكومات من تخصيص المزيد من الموارد والميزانيات لمعالجة القضايا الحضرية. أما في بلدان أخرى، فقد تم إنشاء وزارات بأكملها لمعالجة مناطق محددة في العواصم، كوزارة نيروبي لتنمية منطقة العاصمة في كينيا، والتي تم إنشاؤها عام 2008، حيث تختص الوزارة بقضايا تطوير المدينة ومنطقة العاصمة الأوسع. من جهة أخرى، فإن وجود وزارة مختصة من شانه المساعدة في جعل القضايا المتعلقة بالمناطق الحضرية أكثر وضوحاً في نظر الجمهور وضمان استمراريتهم في المناقشات المتعلقة بالسياسات العامة.

أما على مستوى المدن، فإن إنشاء الوحدات البلدية أو الوحدات في مناطق الأحياء الفقيرة يشير التزام السلطات المحلية بإيلاء اهتمام خاص لعمليات ترقية الأحياء الفقيرة، كما هو الحال في مدينة "إيلويلو" في الفلبين، حيث تم إنشاء مكتب مختص بشؤون الفقراء من سكان المناطق الحضرية، وتخصيص وظيفة ضابط تطوير المستوطنات البشرية في مدينة "كايتيوي" في زامبيا، وإنشاء مكتب المهندسين المعماريين للخدمات المجتمعية في كوبا. من جهة أخرى، ولدى تنفيذ هذه الوحدات المحلية للعمل على نحو سليم، فإنها لا تعمل فقط على تلبية المتطلبات السكنية وتوفير الخدمات الأساسية لفقراء المناطق الحضرية، بل أنها تعمل أيضاً على الحد من مظاهر الازدواجية والتداخل بين المهام المتعلقة بتلبية متطلبات فقراء المناطق الحضرية، وتيسير عمليات تنسيق السياسات، وتعزيز العمليات الفاعلة لرصد الأنشطة التي تتم داخل القطاعات.

كما توجد بلدان أخرى والتي تعمل على إدارة عمليات نمو الأحياء الفقيرة بشكل سليم، بالإضافة إلى قيامها بتنفيذ إصلاحات طويلة الأمد ضمن السياسات الداعمة للشرائح الفقيرة. كما تتضمن هذه الإصلاحات كلاً من تطوير الأطر القانونية والتنظيمية، وتطوير السياسات والبيئات المؤسسية المواءمة لها، والتي تعمل على تعزيز النشاط الاقتصادي وتعزيز عملية التنمية الاجتماعية. علاوة على ذلك، فهنالك بعض البلدان حيث يتم دمج الإصلاحات ضمن الخطط التنموية الاقتصادية والاجتماعية والرامية إلى زيادة حجم الاقتصاد على نطاق أوسع، وخفض مستويات الفقر، وخلق فرص العمل. بيد أنه عادة ما تكون هذه الإصلاحات ضمن قطاعات معينة في غالبية البلدان، وذلك من خلال الحلول السكنية والتمويلية التي تعمل

على تمكين الهيئات الحكومية المركزية، والسلطات المحلية، والمجتمعات المحلية للفقراء من تطوير إمكانيات حصول الأفراد على كل من الأراضي، والمساكن، والخدمات الأساسية.

وهنالك بعض من الإصلاحات الرئيسية الداعمة للشرائح الفقيرة، والتي تعد إصلاحات تقليدية تتضمن حلولاً مبتكرة في ميادين معينة، حيث تم تنفيذ برنامج لإصلاحات الممتلكات السكنية في سريلانكا في عام 1972، حيث تم استكماله في عام 2000 من خلال تنفيذ إصلاحات مالية بغية استخدام أموال البلديات المخصصة لعمليات ترقية الأحياء الفقيرة في المناطق التي لا يتمتع سكانها بحقوق ضمان الحيازة الآمنة. كما يهدف هذا الحل المشترك إلى الحيلولة دون نشوء أحياء فقيرة جديدة، ولترقية القائمة منها. كما توجد مجموعة من الدول والمدن التي تقوم أيضاً باعتماد تدخلات تقليدية وطرح حلول مبتكرة، وذلك مما تم تطبيقه في الهند من خلال استخدام الحقوق المحولة لتحرير الأراضي وتمكين ذوي الدخل المنخفض وسكان الأحياء الفقيرة من استخدامها للأغراض السكنية، ومن خلال النهج التدريجي الذي اتبعته ناميبيا لتطوير الأحياء الفقيرة كجزء من الخطة الوطنية للتنمية.

علاوة على ذلك، فتتضمن الحلول المبتكرة في بعض من الدول الأخرى مجموعة من الاستجابات الواقعية والتي عملت الحكومة المركزية أو السلطات المحلية على إعدادها. فعلى سبيل المثال، يتم في الفلبين تنفيذ مجموعة من إصلاحات الأراضي، والعمليات التمويلية، والإصلاحات السكنية في آن واحد معاً. كما حظيت أكثر من 70 ألف أسرة بضمان الحيازة الآمنة من خلال الحكومة وكجزء من جهود مجلس شؤون الإسكان والتنمية الحضرية، والتي تهدف إلى تحقيق الاعتراف التام وقبول ترتيبات ضمان الحيازة القائمة على منح الحقوق. كما تم إطلاق مشروع آخر متزامن مع ذلك، ألا وهو، برنامج الرهن العقاري للمجتمع المحلي، حيث تم تخصيص التمويل اللازم له من خلال الهيئة الوطنية لتمويل الإسكان الاجتماعي والسلطات المحلية. من ناحية أخرى، فقد ساهم هذا البرنامج المبتكر في مساعدة الأفراد من سكان المستوطنات غير الرسمية لشراء الأراضي التي يشغلونها في إطار مفهوم الملكية الجماعية. أما خلال الأعوام 2007/2004، فقد عمل برنامج التمويل هذا على تمكين أكثر من 52 ألف أسرة من امتلاك الأراضي التي تشغلها ضمن ما يزيد على 450 منطقة من مناطق الأحياء الفقيرة.

كما تم تنفيذ إستراتيجية لإصلاح القطاع السكني، والتي تعمل على استقطاب الاستثمارات من القطاع الخاص للمساعدة في إنتاج المساكن المجتمعية للأسر المحرومة من خلال تخصيص نسبة من المشاريع السكنية التجارية للمساكن المجتمعية. إلا أنه لا بد من إثبات أثر عمليات الإسكان المتوازنة وغيرها من التدابير المبتكرة على الحد من نمو الأحياء الفقيرة. كما تعمل الإصلاحات على تعزيز قدرة الحكومات المحلية ومؤسسات المجتمع المدني لتحقيق استجابة أكثر تنسيقاً فيما يتعلق بظاهرة نمو المستوطنات غير الرسمية في المدن.

كما تعد الإصلاحات في بعض الدول بمثابة حلول غير عادية والتي تستجيب إلى ظروف معينة، فمثلاً، تجمع إستراتيجية ترقية الأحياء الفقيرة في الصين ما بين إصلاحات الأراضي، والإصلاحات الإدارية، والمالية، والاقتصادية، والسكنية، وذلك باعتبارها جزءاً من الجهود التي تنفذها الدولة لتغيير الوضع الزراعي لما تسمى "قرى المدينة" – أو مناطق الأحياء الفقيرة – وتحويلها إلى مناطق حضرية ذات صفة دائمة. كما ينطبق هذا الحال على سبيل المثال في مدينة بكين، حيث تمت إعادة تصنيف منطقة "تونغ" وإطلاق اسم مقاطعة "تونغزو" عليها، وذلك كجزء من الإستراتيجية الرامية إلى دمج الأحياء الفقيرة ضمن النسيج الاجتماعي. كما تبدأ هذه العملية لدى تغيير الحكومة لاستخدامات الأراضي واكتسابها لملكية أراضي المجتمع، ومن ثم تعمل على تسليمها للمقاولين ممن يعملون على تطويرها وترقية "قرى المدينة" طبقاً للخطط الحضرية الموافق عليها، ومن ثم يتم تنفيذ الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية. من جهة أخرى، تعمل إصلاحات القطاع السكني على توسعة نطاق مستويات عرض المساكن، لا سيما لصالح الشرائح ذات الدخل المنخفض، بالإضافة إلى تحسين مستوى الخدمات الأساسية والظروف السكنية القائمة. بيد أن هذه العملية لا تنجو من التشوهات التي تعود بالنفع على سكان المناطق الحضرية من غير الفقراء، كما أنها تعمل على تمهيد الطريق لتطوير البيئة المعيشية الحضرية في المناطق المحرومة.

4. التطبيق الفاعل للسياسات

يعد مصطلح "التوفير" أساسياً لدى التطبيق الفاعل للسياسات، بيد أن هذه العملية تتطلب وجوداً مسبقاً لسياسة سليمة وجاهزة لكي يتم وضعها حيز التنفيذ. من جهة أخرى، فهنالك العديد من القضايا الهامة والتي عادة ما يتم إهمالها فيما يتعلق بالتنفيذ الفاعل لكل من السياسات والبرامج على الصعيد المحلي، وفيما يتعلق بالعناصر اللازمة لتحقيق عمليات التنفيذ والتطبيق. كما توجد الكثير من الحالات حيث تطبق مختلف المؤسسات لمجموعة من المبادرات على نحو غير متصل بدلاً من تحقيق التعاون لتطبيق عمليات التنفيذ الفاعل بصورة متسقة. من جهة أخرى، فهنالك الكثير من الجهات العاملة والتي لا تعد ذات دور رئيسي في الوقت ذاته، وذلك بحسب ما أشار إليه أحد كبار المسؤولين من مالاوي لدى تقييمه للتدخلات الحكومية. كما تهدف مشاريع ترقية الأحياء الفقيرة في العديد من الحالات إلى تحقيق التحسين، والذي يقتصر على صعيد المستوطنات البشرية، مثل التحسين على الصعيد الإسكاني، دون معالجة الاحتياجات الأخرى على صعيد البنية الأساسية والمتطلبات الاجتماعية، كإنشاء الطرق، والمدارس، وإيجاد فرص العمل. علاوة على ذلك، فإن الافتقار لعمليات التخطيط الشاملة والمتكاملة لهذه المستوطنات عادة ما يؤدي إلى إلغاء أو ازدواجية جهود مختلف المجموعات العاملة في ميدان تحسين الظروف المعيشية في المناطق الحضرية. أما في حالات أخرى، فتتسم العلاقات المؤسسية بالخلل بدلاً من اتسامها بالخصائص الإنتاجية والتمكينية، فضلاً عن عدم تمتع كل من الحكومات الوطنية والمحلية بمعايير واضحة على الأصعدة المالية، والقانونية، والتقنية، واللازمة لتنفيذ التدخلات.

وبالإضافة إلى المعاناة من العقبات التنظيمية، تفتقر العديد من الوزارات والسلطات المحلية في العديد من البلدان النامية للخبرة التقنية، حيث أشارت الدراسة التي أعدها كل من برنامج الموئل وتحالف المدن للعينة التي تضمنت 52 مدينة إلى أن ذلك يؤدي إلى قيام الأفراد ممن لا يمتلكون سوى معرفة محدودة في الميادين التي يعملون بها باتخاذ القرارات على الصعيد الفردي. بيد أن عمليات التطبيق الفاعل للسياسات لا بد من أن تبدأ بالعمل من أعلى مستويات صنع القرار من خلال عمليات تتسم بالشفافية ومشاركة الجهات الرئيسية الفاعلة. كما يقوم المشاركون من خلال هذه العمليات بتحديد الأولويات والأهداف الواقعية، والتي يتم الاتفاق عليها بشكل جماعي، ومن ثم يتم تقديمها كجزء من رؤية مشتركة، يليها تنفيذ إستراتيجية تتمتع بموارد مالية وبشرية واضحة، فضلاً عن انتهاء هذه العملية باستخلاص النتائج أو المخرجات المرجوة. كما تمكنت العديد من البلدان والمدن من خفض مستوى انتشار الأحياء الفقيرة والحيلولة دون نشوئها في المقام الأول من خلال تنفيذ هذه العملية التي تتكون من ثلاثة خطوات. علاوة على ذلك، تعمل كل من تلك البلدان والمدن وبصورة عامة على تنفيذ السياسات بأسلوب يتسم بالشفافية والتنظيم السليم. أما في سريلانكا على سبيل المثال، فتقع مسؤوليات التخطيط لعمليات التخطيط والتمويل لترقية الأحياء الفقيرة على عاتق سلطة تنمية المناطق الحضرية والحكومة المركزية، في حين تضطلع المجالس البلدية بالعمليات الاستشارية. من جهة أخرى، فعادة ما يتم تنفيذ المشاريع من خلال مؤسسات في القطاع الخاص أو عبر مؤسسات مملوكة للدولة. كما تشارك المؤسسات المجتمعية

ضمن مجالس المدينة والمجالس المحلية لعمليات التنمية والتطوير، في حين تحصل المؤسسات المختصة بشؤون سكان الأحياء الفقيرة على العقود من خلال البلديات. كما أن هذه الاستجابة متعددة التنظيم، ومتعددة المستويات لا تعمل فقط على جمع كل من أجندتي ترقية الأحياء الفقيرة ومنع نشوئها، بل أنها تعمل على إنشاء إطار ديمقراطي لعمليات صنع القرار لكل من السلطات المحلية والمركزية.

كما تتضمن المقدرة على إنجاز الأمور في معظم الحالات لاستجابات منسقة من مختلف المستويات الحكومة، وذلك في ظل وجود مشاركة نشطة للأطراف الفاعلة الأخرى. بيد أن هذه القضية ليست مجرد مسألة تقنية فقط: حيث أنه لا يمكن فصل عمليات التنفيذ الفاعل للسياسات عن المسائل الأخرى، كالشفافية، والمساءلة والمشاركة العامة. [8] كما يشير تحليل السياسات لأداء البلاد حول عمليات ترقية الأحياء الفقيرة ومنع نشوئها والذي أعده كل من برنامج الموئل وتحالف المدن إلى أن الحكومات غير الناجحة في هذا الميدان قد باتت تقوم بإعداد استجابات متسقة من خلال صياغة وتطبيق السياسات، بحيث تتضمن مسؤوليات واضحة لكل من الحكومات المركزية والمحلية. من جهة أخرى، فعادة ما تتخذ الحكومات المركزية زمام المبادرة فيما يتعلق بالسياسات المرتبطة بمسائل الأحياء الفقيرة والفقر، وذلك نظراً لتمتعها بالسلطة والنفوذ اللازمين لإعداد الإصلاحات الداعمة لمصالح الشرائح الفقيرة، فضلاً عن تمتعها بالصلاحيات والقدرات اللازمة لتخصيص الموارد. كما ينطبق ذلك على سبيل المثال في الهند، حيث قامت الحكومة المركزية بتخصيص 12.5 مليار دولاراً لتنفيذ عمليات ترقية البنية الأساسية والخدمات في 63 مدينة على مدى سبعة أعوام، وذلك من خلال مشروع البعثة الوطنية للتطوير الحضري والذي تم إطلاقه عام 2005. من ناحية أخرى، فعادة ما تقوم السلطات المحلية بتنسيق الإجراءات التنفيذية بغية جمع مختلف الجهات الفاعلة، كما أنها تعمل في بعض الحالات على إعداد السبل المبتكرة لترقية الأحياء الفقيرة ومنع نشوئها، بحيث يمكن تكرار هذه الأساليب على الصعيد الوطني. كما عملت مدينة كيب تاون على سبيل المثال على إعداد نموذج في الآونة الأخيرة يمكن من خلاله ترتيب أولويات التدخلات اللازمة لترقية الأحياء الفقيرة من خلال قياسها وتصنيفها، وذلك باعتبارها جزءاً من النظام المتبع في المدينة يتم ربطها بمخصصات الميزانية. كما يمكن تكرار هذا النموذج بسهولة وعلى نطاق أوسع في جميع أنحاء البلاد.

ومن الواضح هنا بأن التطبيق الفاعل للسياسات يتطلب وجود استجابات منسقة على نحو سليم من خلال السلطات الوطنية والمحلية. كما أن الأساليب المتبعة قد تكون عامة–خاصة أو العكس، بيد أن المسألة الهامة هنا تتمثل في وجود هيكل للحكم يتم من خلاله التركيز على الصلة التي تربط ما بين المستويين الحكوميين، بحيث تكون مسائل الثقة المتبادلة، وحرية التصرف ضمن إطار تنظيمي متفق عليه بمثابة الأسس التي تؤدي إلى تحقيق علاقة ناجحة. من جهة أخرى، فتجدر الإشارة هنا إلى صحة الاعتقاد باحتمالية اختلاف التوجهات السياسية أو الاهتمامات الإستراتيجية بين كل من الحكومات المركزية والمحلية.علاوة على ذلك، فيمكن تخفيف حدة التوتر، والمنازعات، وأشكال الجدل الناشئة من خلال إنشاء القواعد والأنظمة الواضحة والسليمة، والتي تتسم بالترتيبات المؤسسية والموازنات الواضحة، وإنشاء آليات حل النزاعات، حيث اتفقت كل من السلطات المركزية، والمحلية في المكسيك على سبيل المثال على تنفيذ التطبيق المشترك لبرنامج الموئل للحد من الفقر، والذي يتضمن عنصراً هاماً لترقية الأحياء الفقيرة، وذلك بعد خوض العديد من المناقشات حول أدوار، ومهام، ومسؤوليات كل من هذه السلطات. من جهة أخرى، تقوم العديد من البلدان الأخرى، مثل بوركينافاسو، وناميبيا، والفلبين، وكمبوديا، والبرازيل بإنشاء مساكن جديدة، وتحسين الوحدات السكنية القائمة، فضلاً عن تنفيذها لعمليات ترقية الأحياء الفقيرة.

كما تتطلب عملية "إنجاز الأمور" أيضاً وجود مشاركة جهات أخرى فاعلة، لا سيما المجتمع المدني والقطاع الخاص. كما تشير نتائج الاستبيان التي خلصت إليها الدراسة التي أعدها كل من برنامج الموئل وتحالف المدن إلى أنه وبالرغم من الخطابات والمتكررة حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص؛ إلا أن القطاع الخاص لم يصبح إلى حد الآن ذي دور أساسي في عمليات ترقية الأحياء الفقيرة والحد من نشوئها. بيد أن ذلك لا يعني على الإطلاق غياب مشاركة هذا القطاع في أسواق الإسكان، بل على العكس من ذلك، تنشر مظاهر الملكية غير الرسمية في الكثير من البلدان في جنوب الصحراء، بما في ذلك كلاً من كينيا وزامبيا. أما في بلدان أخرى، فتؤدي مشاركة القطاع الخاص في الواقع إلى عرقلة عمليات تنفيذ السياسات الداعمة لمصالح الشرائح الفقيرة، وذلك كما ورد ضمن الاستبيان الذي تم إعداده في كمبوديا والذي يشير إلى " ضرورة عمل السياسات على تحسين الظروف المعيشية للسكان الفقراء في المناطق الحضرية في مدينة فنوم بنه ومدن أخرى في كمبوديا، إلا أن عمليات التطبيق الحقيقية للسياسات لا توفر سوى القليل من المنافع للمجتمعات الفقيرة في المناطق الحضرية، فضلاً عن تهديدها للفقراء في بعض الأحيان، وذلك نظراً للتأثير المتزايد للقطاع الخاص على الحكومة".

وقد باتت مشاركة أفراد المجتمع وسيلة هامة في العديد من البلدان لضمان بقاء مصالح واحتياجات السكان الفقراء في طليعة الإجراءات التي يتم تنفيذها من خلال السياسات والبرامج. أما خلال السنوات الأخيرة، فقد أتاحت سياسات الحكم المحلي وسياسات اللامركزية المزيد من المجال للمشاركة الواسعة والمباشرة للمجتمعات في كل من عمليات صنع القرارات وتنفيذها، فضلاً عن إمكانية وصف عملية المشاركة ضمن أشكال وأطر عديدة. كما تتمثل إحدى هذه الأشكال ببساطة في إشراك سكان المناطق الحضرية في لجان متخصصة أو مجالس لمناقشة السياسات، أو كممثلين عن المنظمات غير الحكومية، كما أنه قد يكون لدى السكان رغبات فردية أو جماعية بالمشاركة كأعضاء في القطاع الخاص، أو في مؤسسات المجتمع المدني، أو في الجمعيات التي تعنى بشؤون الفقراء في المناطق الحضرية. أما في حالات أخرى، تحدث المشاركة ضمن خطوط أكثر تنظيماً.

ويعد الحال كذلك في جنوب إفريقيا، حيث تقوم البلديات بإعداد خطط إستراتيجية خمسية تتم مراجعتها سنوياً بالتشاور مع المجتمعات المحلية وأصحاب المصالح، كما يتم إعداد هذه الخطط من خلال عملية التخطيط المتكامل للتنمية. أما في الفلبين، تعمل مجالس تنمية المدن والمنتديات على تيسير العمليات التشاركية التي تتضمن مشاركة المجتمعات المحلية بغية ضمان تحقيق المزيد من الشفافية والتوزيع العادل للموارد. أما في حالات أخرى، فلا تزال الأشكال التقليدية لعمليات تنفيذ الآليات الفاعلة لترقية الأحياء الفقيرة، فعلى سبيل المثال، تساهم مدينة سانت خوسيه في توفير مواد البناء، في حين تساهم المجتمعات المحلية بتوفير القوى العاملة كجزء من خطة تعاونية لتحسين الظروف السكنية في الأحياء الفقيرة.

كما باتت مسائل الشفافية والمشاركة في عمليات صنع القرارات العامة تشهد دعماً متزايداً من خلال قانون الأراضي في غالبية بلدان العالم النامي، وغالباً ما تكون هنالك ضرورة للتشاور مع العامة، الأمر الذي يعد إلزامياً، حيث أنها لا تعمل فقط على تسهيل عملية المشاركة، بل أنها تعمل أيضاً على مساعدة صانعي القرار والذين بإمكانهم ضمان أخذ جميع القضايا ذات الصلة بعين الاعتبار، وقياسها وفقاً لذلك، فعلى سبيل المثال، يعد إنشاء لجان التنمية السكنية في زامبيا تغيراً مؤسسياً رئيسياً لمساعدة الأفراد في الأحياء الفقيرة من المشاركة في النشاطات التنموية.

كما توجد حكومات أخرى والتي باتت تعمل على تسمية الجمعيات المحلية كنظراء رسميين لها في عملية الحكم المحلي، حيث تتخذ مؤسسات المجتمع المحلي دوراً وسيطاً ما بين السكان والسلطات المحلية. من ناحية أخرى، فقد تم إنشاء صندوق تطوير المجتمع في كينيا، والذي عمل على ضمان تحقيق مشاركة أكبر للمجتمعات المحلية في عمليات صنع القرار فيما يتعلق باستخدامات الأموال العامة. بيد أن هنالك العديد من البلدان حيث تبقى

القضايا المتعلقة بالمجتمعات الفقيرة موضع بحث على مستوى المقاطعات والأحياء السكنية فقط، كما يبقى التركيز على قضايا منفصلة كالتخلص من النفايات، وتوفير الخدمات الأساسية، وضمان الحيازة الآمنة، حيث أن هذا النهج يترك عملية صنع القرارات المتعلقة بكامل المدينة إلى جهات أخرى، والتي قد تلتفت إلى احتياجات ومتطلبات الفئات والمهمشة أو إغفالها بصورة تامة.

وفي الختام، يمكن القول بأن التنفيذ الفاعل للسياسات يعني أيضاً « وضع الشخص المناسب في المكان المناسب» – لا سيما من المهندسين، والمساحين، والمهندسين المعماريين، والمخططين، والمحاسبين، ومدراء المشاريع – وذلك من خلال تعيينهم في المناصب الملائمة وعلى نحو سليم، كما من خلال تحسين ثقافة توفير الخدمات، والقدرات، وأخلاقيات العمل. من جهة أخرى، فتتضمن الخطة التنظيمية للتنمية في مدينة كيب تاون إستراتيجية مماثلة وذلك بغية تيسير كلاً من التوفير، والتنظيم، والتوظيف الأفضل لأفرادها العاملين من أجل تمكين المدينة من تحقيق أهدافها وغاياتها المرجوة. كما تركز خطة التحول على الانتقال من الثقافات والممارسات الإدارية للمدينة بغية ضمان توفير الخدمات وتحقيق الأداء عالي المستوى.

إنشاء آليات الرصد والتقييم

بالرغم من عدم حداثة أساليب رصد وتقييم السياسات والبرامج المتبعة في المناطق الحضرية؛ إلا أنه لا توجد سوى بضعة بلدان والتي تقوم بتنفيذها بشكل منهجي، كما أنه نادراً ما تتجاوز عملية التقييم للنطاق التقليدي. من جهة أخرى، ونظراً لعدم اعتبار عمليات الرصد والتقييم كجزء من دورة السياسات، فمن الصعب للعديد من البلدان تحديد الأساليب الناجحة في السياسات السابقة، فضلاً عن صعوبة تطوير عمليات تطبيق السياسات والبرامج، والتعلم والاستفادة من العملية، وتحديد أثر كل من السياسات والبرامج. بيد أن هنالك بعض البلدان والمدن والتي تظهر التزاماً قوياً بعمليات الرصد والتقييم، وذلك من خلال إعداد أو مراجعة كلاً من الأهداف، والغايات، والنتائج، كما من خلال إعداد المقاييس اللازمة لمساعدتها في زيادة إمكاناتها على صعيد تحقيق عمليات الصياغة والتنفيذ الفاعل للسياسات. ولذلك، فليس من المستغرب تحقيق كل من البلدان والمدن التي تتمتع بخطط الرصد والتقييم لنجاح أكبر في عمليات توفير الخدمات الأساسية وتطوير المساكن، وذلك لدى مقارنتها مع البلدان التي لا تتمتع بمثل هذه الخطط. كما التزمت حكومة التشيلي في عام 2002 على سبيل المثال بالحد من انتشار الأحياء الفقيرة من 10.65 بالمائة إلى 3.6 بالمائة [9] ، ولتنفيذ هذا الالتزام، فقد بدأت الحكومة بتنفيذ برنامج أطلق عليه اسم «تشيلي باريو»، والذي يتضمن عنصراً فاعلاً لعمليات الرصد والتقييم. وبالمثل، فقد قامت حكومة تايلاند بتنفيذ برامج لإنشاء مساكن لمليون أسرة من ذوي الدخل المنخفض منذ عام 2003، حيث تم ذلك من خلال التعاون الوثيق مع المصارف التجارية والحكومية والتي أشرفت بعناية على المؤسسات الحكومية. علاوة على ذلك، فقد التزمت كمبوديا في الآونة الأخيرة بتنفيذ برامج لترقية 100 منطقة من الأحياء الفقيرة سنوياً في العاصمة فنوم بنه، وذلك على مدى خمس سنوات وفي ظل مشاركة تامة للمجتمعات المحلية الفقيرة، سواء كان ذلك على صعيد عمليات التنفيذ أو عمليات الرصد. كما توجد بلدان أخرى، كالبرازيل وجنوب إفريقيا، والتي تقوم بتنفيذ جهود منسقة لإعداد خطة طويلة الأمد لترقية الأحياء الفقيرة والحد من مستويات الفقر في المناطق الحضرية، وذلك من خلال تحديد أهداف واضحة وإنشاء أنظمة للرصد إلى جانب المؤسسات بغية ضمان تنفيذ السياسات.

وبالطبع، فلا يوجد هنالك أي نموذج مثالي لتنفيذ عمليات الرصد

مدينة بكين

والتقييم، حيث تقوم بعض البلدان باعتماد أساليب خاصة–عامة، في حين تفضل بلدان أخرى اعتماد أساليب عامة – خاصة. أما في بلدان مثل كوبا، وكمبوديا، والصين، وفيتنام، فتعد قضية مساءلة البلديات حول عمليات تنفيذ مشاريع الإسكان والبنية الأساسية أمراً صارماً، حيث تبقى الدولة ضمن نظام الرصد هذا بمثابة السلطة الوحيدة التي يمكنها ممارسة عمليات الرصد، [10] في حين تقع هذه المسؤولية على عاتق الحكومات المحلية في بلدان مثل البرازيل، وكولومبيا، والمكسيك، وجنوب إفريقيا، حيث عادة ما تنطوي هذه العمليات على آراء أصحاب المصالح. كما تساهم عمليات الرصد هذه في إيجاد المزيد من الفرص لتحقيق مشاركة المواطنين وتشجيعها ضمن عمليات التخطيط وصنع القرار، كما هو الحال في كل من سريلانكا وإندونيسيا، حيث يتم جمع المؤشرات حول مستويات رضا العملاء والسكان من خلال إعداد المسوحات في المناطق السكنية.

وقد بات هنالك عدداً متزايداً من المدن التي تعمل على تطبيق أنظمة الرصد المحلية وإعداد المؤشرات اللازمة لجمع البيانات وتحليل الاتجاهات. كما عملت مدينة «ماكاتي» في الفلبين على سبيل المثال على إعداد آلية لمراجعة الإنجازات في مختلف المقاطعات ضمن الأهداف التي يتم تحديدها على أساس شهري. كما قامت مدينة «ويندهوك» في ناميبيا على إعداد برنامج وطني للمعلومات حول الأراضي، وذلك بغية جمع البيانات والمعلومات كجزء من برنامج المدينة لترقية المستوطنات غير الرسمية. علاوة على ذلك، فقد أنشأت مدينة «كويتو» في الإكوادور نظاماً لمشاركة المواطنين ومعايير تقييم الأداء بغية رصد عمليات التطوير التي يتم تنفيذها في مناطق الأحياء الفقيرة والأماكن العامة. كما عملت مدينة «كيب تاون» في جنوب إفريقيا على إنشاء نظام للرصد في الآونة الأخيرة من أجل مراقبة عمليات تنفيذ الخطة الرئيسية الجديدة لترقية المستوطنات غير الرسمية.

كما توجد بضعة سلطات محلية والتي تقوم باستخدام فرق استشارية خارجية تتضمن أفراداً من الأكاديميين أو المهنيين العاملين في القطاع الخاص، وذلك في مرمى للاستفادة من آليات المراجعة التي يقومون بها والتي تساعد هذه السلطات في تتبع التقدم المحرز، واستخلاص الدروس والاستفادة منها، والإشارة إلى أية تغييرات في التوجهات لدى ملاحظة وجود أية ضرورة لها. كما يمكن للمراجعات التي تقوم بها هذه الفرق تيسير استخدام نتائج التقييم من أجل إعداد مرحلة أخرى في صياغة السياسات.

تعزيز مستوى الإجراءات التي يتم تنفيذها

تفتقر غالبية البلدان النامية إلى كل من الموارد المالية، والبشرية، والمؤسسية اللازمة لدعم عمليات ترقية الأحياء الفقيرة على نطاق واسع. كما تعد قاعدة الإيرادات ضعيفة لدى غالبية الحكومات، بالإضافة إلى أن الجهات الفاعلة التي يمكنها توفير التمويل اللازم لا تعتبر تنفيذ سياسات وبرامج ترقية الأحياء الفقيرة كأولوية ملحة، كما هو الحال بالنسبة لمؤسسات القطاع الخاص. من جهة أخرى، ولدى شروع الحكومات في تعزيز مستوى الإجراءات التي يتم تنفيذها؛ إلا أنها لا تعمل على إيجاد تقييم مناسب للنكسات المرتبطة بتلك النشاطات، حيث أنها غالباً ما تشرع بها دون اختبار قدرتها على الاستمرار، مما يؤدي إلى زيادة خطورة الفشل التي قد يلحق بها. كما تقوم الحكومات في كثير من الأحيان برفع مستويات البرامج بسرعة كبيرة، وذلك في ظل غياب الأدلة اللازمة حول قدرة هذه الأساليب الجديدة على تحقيق منافع اجتماعية واقتصادية إيجابية. من جهة أخرى، فهنالك بعض الحالات حيث تعرض كل من السياسات والجهات الفاعلة المحلية والإقليمية عن تنفيذ المبادرات واسعة النطاق، والتي قد تؤدي إلى تحقيق بعض المنافع، حيث يعزى ذلك إلى اعتبار مبادرات ترقية الأحياء الفقيرة بمثابة إجراءات لا تخدم مصالحها. علاوة على ذلك، يشكل سكان هذه الأحياء في العديد من البلدان مجموعة انتخابية هامة بالنسبة للسياسيين، كما أن مسألة ترقية الأحياء الفقيرة من شأنها تشتيت الناخبين أو الحيلولة دون الوصول إليهم.

ولذلك، فإن العمليات الناجحة لتعزيز الإجراءات التي يتم تنفيذها تتطلب وجود إرادة سياسية قوية من جانب واضعي السياسات وغيرهم من الجهات الفاعلة. من جهة أخرى، فإنها تتطلب أيضاً وجود معايير القيادة والالتزام، والقدرة على جمع مختلف الأفراد والمؤسسات، فعلى سبيل المثال، التزمت كوستاريكا بخفض انتشار الأحياء الفقيرة بما نسبته 50 بالمائة، حيث أنها تقوم في الوقت الحالي بتنظيم المؤسسات والمجموعات ضمن وزارة التنمية الاجتماعية والمستوطنات البشرية والتي تم إنشاؤها مؤخراً بغية إيجاد القدرات اللازمة لتحسين رفاه سكان الأحياء الفقيرة.

كما أنه ولدى قيام الحكومات بتجربة واختبار التدخلات الأولية، فلا بد لها من توثيق، وتحديد، وصقل الأساليب الناجحة. أما بالنسبة للبلدان الناجحة في هذا المجال، فإنها تقوم بإعداد آليات للرصد والتقييم والتي

أحد شوارع مدينة مومباسا، كينيا

تمكنها من تحديد مدى فعالية الأساليب التي تتبعها خلال أية مرحلة من مراحل تنفيذ المشاريع. علاوة على ذلك، فقد قامت بعض البلدان مثل البرازيل، والمكسيك، وجنوب إفريقيا، وتايلاند بإعداد رؤية للتوسع منذ بداية مشاريعها، وذلك باستخدام نهج تم تصميمه، وإعداد تقييم مسبق له، واختباره لكي يتم تطبيقه على نطاق واسع، في حين عملت بلدان أخرى على توسعة نطاق عمليات ترقية الأحياء الفقيرة والحد من نشوئها لدى تأكدها من نجاح النتائج الأولية لتلك المشاريع. كما ينطبق ذلك على سبيل المثال على برنامج تطوير منطقة «كامبونغ» في إندونيسيا، والذي تم إطلاقه في بادئ الأمر على نطاق بسيط، ومن ثم تم تطويره بالانتقال من تغطية بضعة أحياء سكنية أو مدينة واحدة لتغطية البلاد بأكملها.

ولضمان استدامة عملية تعزيز الإجراءات وتوسعة نطاقها، فلا بد للحكومات من دعم عمليات التطوير المؤسسي وتطوير الأنظمة لكي تتلائم مع المتطلبات الجديدة للتطبيق الأوسع للعمليات. كما أنه لا بد لها من تطوير قدرات الشركاء لتنفيذ البرنامج، لا سيما قدرات السلطات المحلية، والتي يتوجب تعزيز استجاباتها التنظيمية من أجل تنفيذ العمل اللازم.

وخلافاً للتصور الشائع؛ فإن عمليات التعزيز والتطوير لا تقتصر دائماً على كمية العمليات – حيث أن جودة هذه العمليات تعد هامة أيضاً. كما أن هذا الأمر قد يعني تكرار الأساليب والنهج التي يتم تطبيقها، بالإضافة إلى توسعة نطاق الشركاء والموارد التمويلية. من ناحية أخرى، فتوجد بعض البلدان في أمريكا اللاتينية وآسيا، والتي تقوم بتجربة الشراكات بين القطاعين العام والخاص لترقية الأحياء الفقيرة من خلال عقد اتفاقيات لتقاسم الأراضي، والتي تعود بالمنفعة على كل من سكان هذه الأحياء والمقاولين من القطاع الخاص. كما أن هذا الأمر عادة ما ينطوي على بناء توافق في الآراء بين المشاركين في البرنامج. علاوة على ذلك، تصبح عملية بناء التوافق في الآراء أمراً حاسماً بالنسبة للبلدان التي تشهد تعارضاً بين مصالح مختلف المشاركين والمنتفعين. كما يعد النجاح النسبي الذي حققته جنوب إفريقيا في إدارة عمليات نمو الأحياء الفقيرة نتيجة للمشاركة الفاعلة لمختلف المستويات الحكومية في عمليات ترقية الأحياء الفقيرة على نطاق واسع والحد من نموها في بعض المدن. كما يمكن أن نطرح هنا مثالاً على ذلك من خلال إنشاء وزارة غوتنغ للإسكان لمؤسسة إسكان أطلق عليها اسم "Xhasa ATC" في عام 2003، والتي تعمل عن كثب مع السلطات المحلية والإدارة الوطنية للإسكان. كما تنطوي عملية رفع مستويات الإجراءات أيضاً على مشاركة مؤسسات المجتمع ، والتي من شأنها العمل كركيزة أساسية في عملية صنع القرار وتحديد الإجراءات التي يتم تنفيذها على المستوى المحلي. أما في مالاوي، فقد تم تطبيق عملية ترقية لمنطقة (إنديرا اندي) "Ndirande" خلال فترة التسعينيات،مما أدى إلى تشكيل لجان تطوير المجتمعات،حيث تم تكرار هذه التجربة في جميع المناطق ذات الدخل المنخفض في مختلف أنحاء البلاد تقريباً. أما في نيبال، فقد تمت توسعة نطاق برنامج تمكين المجتمعات المحلية وترقية الأحياء الفقيرة والذي بدأ في منطقة «كاتماندو» لكي يشمل في الوقت الحاضر بلديات أخرى، وفي ظل مشاركة قوية للمجتمعات المحلية في الأحياء الفقيرة.

وعادة ما يتم توجيه النجاح في تعزيز الإجراءات التي يتم تنفيذها في غالبية الأحيان من خلال التعبئة الكبيرة للموارد المحلية، حيث عملت كل من الحكومات الوطنية والسلطات المحلية على استخدام موارد تمويلية متعددة بغية تحقيق برامج واسعة النطاق. أما في جنوب إفريقيا، فيتم تنفيذ مبادرة لفتح آفاق جديدة، حيث تجمع هذه المبادرة ما بين الجهود التمويلية والاجتماعية للقطاعين العام والخاص من أجل توفير الدعم لعمليات ترقية الأحياء الفقيرة، وذلك في ظل توفير الحكومة لمعونات كبيرة للشرائح شديدة الفقر. من جهة أخرى، تقوم مدينة «ماكاتي» في العاصمة الفلبينية مانيلا بتنفيذ إستراتيجيات التنمية الاجتماعية والاقتصادية من خلال القطاع الخاص، حيث تتضمن هذه الإستراتيجيات وسائل مبتكرة لتوفير الخدمات الأساسية للشريحة الاجتماعية المحرومة اقتصادياً. كما تساهم المجتمعات في مناطق الأحياء الفقيرة في عمليات الترقية من خلال تقديم مدخراتها الخاصة بها، كما من خلال حشد مختلف مصادر التمويل المحلي في مدينة جوهانسبرغ، حيث تم تحديد المستوطنات الفقيرة بحسب الأولوية لكل منها، كما تقوم المصارف المتخصصة بترقية الأحياء السكنية بجمع الأموال من المجتمعات المحلية إلى جانب موارد حكومية أخرى. كما كان هنالك دوراً هاماً أيضاً لعمليات التمويل التي توفرها الجهات المانحة لدعم عمليات ترقية الأحياء الفقيرة خلال العقود القليلة الماضية، وذلك من خلال توفير الاستثمارات والقروض، ولكن لربما كانت أهميتها الأكبر تتمثل في دعم الابتكارات التكنولوجية والمالية، وتنفيذ المشاريع الإستراتيجية الرائدة. كما تم استخدام الدعم المالي الخارجي في كل من كوستاريكا وكوبا على سبيل المثال لتطوير الصناعات المحلية لمواد البناء.

وفي الختام، فلا بد من القول بأن النجاح في توسعة نطاق مبادرات ترقية الأحياء الفقيرة يتطلب وجود استجابات متعددة الجوانب، والتي تعمل على دمج مختلف النتائج والأدوات المستخدمة، فضلاً عن استهداف شرائح اجتماعية مختلفة. من جهة أخرى، تتضمن التدخلات الحكومية في سريلانكا على سبيل المثال برامج الإنشاء التي تعتمد على المساعدة الذاتية، والآليات التمويلية الرامية لتمكين سكان الأحياء الفقيرة من الحصول على رؤوس الأموال المحلية من القطاع الخاص، وتنفيذ سياسات الإسكان الاجتماعي، وتوفير مخصصات الموازنات لصالح الفقراء.

ملحوظات:

1 Moreno, 2002b.
2 A quote from the UN-HABITAT/Cities Alliance questionnaire collected in Egypt: *"The results so far are that many slum areas have improved physically but did not take out the stigma of being informal areas and are usually still expanding and increasing in densification. An acceptance of different nature/standard of such areas compared to the formal city is needed on the part of government officials, and at the same time an identity of the locality has to be created/promoted with the local communities".*
3 Questionnaire responses to the UN-HABITAT/Cities Alliance Survey.
4 Garau, 2008.
5 Findings of this analysis were described in UN-HABITAT's *State of the World's Cities 2006/7.*
6 The Parliamentarian Act on Ceiling and Housing (1970s) followed by the creation of the National Housing Development Authority that promoted the implementation of mass housing programmes such as the One Hundred Thousand Housing Programme and the One Million Housing Programme. UN-HABITAT, 2006b.
7 All slum data in this chapter is based on estimates and projections by UN-HABITAT'S Global Urban Observatory.
8 Hunter & Marks, 2008.
9 Gobierno de Chile, 2004.
10 Bazoglu, 2007.

٤.٤

معالجة الفوارق بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية لتحقيق التنمية الإقليمية المنسجمة

لقد أشار الكاتب والمفكر البريطاني ويلز في مطلع القرن العشرين إلى توقعه حول الفرق بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف، وذلك في ظل نشأة قطاع التصنيع في المدن الأوروبية، لافتاً إلى ذلك بقوله: " سوف يلاحظ المختصون الحضريون في وقت قريب فرقاً ضئيلاً ما بين المدن ومناطق الأرياف، حيث ستتلاشى الافتراضات القديمة، فضلاً عن اختفاء خطوط الحدود بين المناطق، كما أن السؤال سوف يتمحور فقط حول معرفة المناطق ذات الكثافة السكانية الأعلى أو الأقل". [1]

أما في يومنا هذا، فتشير المظاهر الحضرية الممتدة في مختلف أنحاء العالم المتقدم إلى صحة هذا التوقع، وذلك نتيجة نشوء العديد من المناقشات حول المدن الفرعية، والضواحي المتحضرة، وعمليات التنمية الإقليمية، حيث بات اختفاء الحدود الواضحة ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف أمراً مؤكداً في البلدان التي شهدت تحضر سكانها بشكل رئيسي منذ ما يزيد على 50 عاماً. من جهة أخرى، فقد باتت الفوارق ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف غير واضحة تماماً في البلدان النامية، وذلك في ظل انتشار عملية التحضر.

وقد شهدت العديد من المناطق في العالم النامي نشوء آفاق جديدة للحد من الفقر في البيئات التي تشهد وتيرة تغير متسارعة في الميادين الاقتصادية، والتكنولوجية، والمعرفية، حيث نشأ ذلك نتيجة الاعتراف بالأنظمة الريفية

مدينة القاهرة

– الحضرية وترابط السكان ممن يقطنون ويعملون في كلتا المنطقتين.[2] بيد أن السياسات والمبادرات التنموية تبقى مرتبطة وبشكل كبير بالمفاهيم التقليدية لأقطاب النمو كما بنماذج الانتشار الحضري البسيط والتي تفترض وجود غايات منفصلة؛ ريفية – زراعية، وحضرية – صناعية. كما تبدلت اعتبارات واضعي النظريات في مجال التنمية لأشكال التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية بأنها علاقات تطفلية، أو استغلالية، أو داعمة، بيد أن جهود عمليات التخطيط قد بقيت مستقلة ومنفصلة عن الشبكات الحقيقية وتدفقات كل من الأفراد، والسلع، والأفكار من خلال ما يمكن وصفه بعلاقة تفاعلية متخلخلة ما بين مناطق الأرياف والمدن.

كما أن الأدلة حول عيوب الافتراضات وجهود التخطيط والتي تلتزم بظاهرة الانقسام ما بين مناطق الأرياف والمدن قد أدت إلى نشوء وجهة نظر جديدة تسلط الضوء على تعزيز أشكال التفاعل الإيجابي وثنائي الاتجاه، إلى جانب تعزيز العلاقات المتبادلة ما بين مناطق الأرياف والمدن، حيث يتم التركيز على إنشاء الشبكات لتحسين نوعية الحياة وإنشاء المناطق المنسجمة والمتجانسة. علاوة على ذلك، فقد عملت مظاهر النمو الإقليمي والتنمية على تغيير شكل ارتباط الأفراد ببيئاتهم في يومنا هذا، حيث تتطلب مسألة معالجة الفوارق وتعزيز عملية التنمية المنسجمة اعتراف عمليات صنع السياسيات بواقع أسلوب الحياة المترابط والمتصل والذي يتبعه كل من سكان مناطق الأرياف والمدن في أنحاء العالم كافة.

التحول من مصطلح مناطق الأرياف والمناطق الحضرية إلى مصطلح قرى المدن: تغير التفاعل بين كلتا المنطقتين

تشهد جغرافية المناطق الحضرية ومناطق الأرياف تغيرات واسعة، مما يؤدي إلى نشوء أشكال غامضة في مختلف المناطق في العالم النامي، حيث تم التحول من بيئة الضواحي والمناطق المتاخمة للمدن الكبيرة التي تشهد نمواً متسارعاً إلى النقيض من ذلك، والمتمثل بما يمكن تسميته "قرى المدن" : حيث تندمج الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية في مناطق الأرياف مع الترتيبات العمرانية والمكانية في مناطق العواصم.[3] كما تشير البحوث التي تم إعدادها حول مناطق شرق آسيا وجنوب شرق آسيا إلى نشوء مناطق ريفية ذات كثافة سكانية مرتفعة أو نشوء " قرى المدن"،[4] والتي نشأت نتيجة لتوسع مناطق العواصم وتأثير أنظمتها الاقتصادية. من جهة أخرى، فتشير هذه المصطلحات إلى عملية تحضر جديدة قائمة على المناطق، والتي حلت محل العمليات القائمة على المدن، حيث يمكن إيجاد فهم مناسب لها من خلال ارتباطها بتغير التقسيمات العالمية لفرص العمل، والشبكات العالمية والامتداد الإقليمي من منطقة حضرية كبيرة إلى منطقة أخرى. علاوة على ذلك؛ تشكل "قرى المدن" الناشئة نتيجة للإنتاج التكنولوجي فائق الجودة والممتد خارج المدن المكتظة – لا سيما في كل من جاكارتا، ومانيلا، وبانكوك – نحو مناطق ريفية مجاورة وأقل تكلفة، والتي يسهل الوصول إليها في الوقت ذاته. أما على الصعيد المادي، فلا تزال الصبغة الريفية طاغية على هذه المناطق، وذلك في ظل تخصيص مساحات شاسعة من الأراضي للأغراض الزراعية، وذلك على الرغم من وجود نسبة كبيرة من مصادر الدخل الأسري في هذه المناطق والمتأتية من الأنشطة غير الزراعية.

وتبدو ظاهرة العولمة والقوى المرتبطة بها بأنها تعمل على تغيير هيكل مدن رئيسية في أمريكا اللاتينية كمدن بوينس آيريس، ليما، ساوباولو، ومكسيكو، حيث باتت تتحول إلى مدن متعددة المراكز، حيث توجد نسبة كبيرة من النمو والتي لم تقتصر على المحيط الحضري، بل أنها امتدت لكي تصل إلى مناطق حيوية أصغر كما إلى مدن ثانوية والتي تقع ضمن المناطق الحضرية الأوسع في العاصمة.[5] كما نشأت ضمن هذا الإطار مناطق تمت تسميتها "مجموعات الجزر في المناطق الحضرية" والتي تنتشر حدودها ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف.[6]

أما من المنظور البيئي، فيمكن اعتبار أشكال التفاعل المتغيرة ما بين مناطق الأريـاف والمـدن بمثابة قطعة فسيفساء غير متجانسة، بحيث تتضمن أنظمة إيكولوجية "طبيعية"، "منتجة"، أو "إيكولوجية زراعية" وأنظمة إيكولوجية "حضرية"، حيث تتأثر بكل من تدفقات المواد والطاقة والتي تتطلبها الأنظمة الحضرية والريفية. بيد أن هذا التفاعل لا يعد مميزاً فقط نظراً لسماته وملامحه الإيكولوجية، بل نظراً لحالة عدم التجانس الاجتماعي – الاقتصادي وتجزئة سياقه المؤسسي. أما من الناحية الاجتماعية – الاقتصادية؛ فيعد تكوين التفاعل بين المناطق الريفية والمناطق الحضرية أمراً متبايناً، فضلاً عن خضوعه لتغيرات سريعة على مر الزمن. كما يمكن للمنطقة الواحدة أن تشهد وجود كلاً من فئات صغار المزارعين، والمهاجرين، والمستوطنين غير الرسميين، وأصحاب المشاريع الصناعية، ومستخدمي وسائط النقل من متوسطي الدخل في المناطق الحضرية، بيد أن هذه المجموعة المتنوعة من الأفراد قد تشهد تضارباً في المصالح، والأساليب المتبعة، كما في التصورات. علاوة على ذلك، فتتسم عملية التفاعل في هذه المنطقة أيضاً بالافتقار للمؤسسات القادرة على معالجة الروابط ما بين النشاطات الحضرية والريفية. كما يعرض الإطار المبين أدناه وصفاً لأبرز السمات التي تؤدي إلى اختلاف الفقر ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، إلى جانب عرض جزء من الأساليب المتعددة التي يعتمد عليها كل من سكان الأرياف وسكان المناطق الحضرية على بعضهم البعض من خلالها. من جهة أخرى، فيشير هذا الإطار إلى أن أشكال الترابط ما بين الفقراء في المناطق الحضرية ومناطق الأرياف قد تتعاظم في مرحلة "التحول الحضري".

دراسة الأساليب الحضرية والريفية بدلاً من الأساليب الحضرية مقابل الأساليب الريفية

لقد تمت ملاحظة عدد من الأساليب والاتجاهات المتعلقة بالروابط ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف خلال العقد الماضي.

1. ممارسة الشرائح الفقيرة للزراعة في المناطق الحضرية بصورة متزايدة بهدف تعويض انخفاض مستويات الدخل والتخفيف من أشكال انعدام الأمن المادي والغذائي.
2. تخفيض النفقات وتعميق مظاهر الفقر في المناطق الحضرية والناجمة عن التكيف الهيكلي، الأمر الذي أدى إلى نشوء عملية " الهجرة العكسية" وذلك بعودة الأسر إلى مساكنها في مناطق الأرياف للتمكن من العيش.
3. انخفاض التحويلات من الأسر في المناطق الحضرية إلى مناطق الأرياف، وذلك في ظل تزايد تكاليف النقل والتي حدت من قدرة الأسر الحضرية الأشد فقراً على استيراد المواد الغذائية من الأقارب في مناطق الأرياف.
4. تشهد العديد من البلدان توظيف أعداد كبيرة من العمال الزراعيين بشكل مؤقت في المزارع التجارية، لا سيما خلال موسم الحصاد، مما يزيد من تنويع مصادر الدخل بين الأسر الحضرية الفقيرة. كما أدى ذلك بالإضافة إلى العمليات الزراعية في المناطق الحضرية إلى اختبار التعاريف التقليدية لكل من مصطلحي "المناطق الحضرية" و"المناطق الريفية" حيث باتت حدود كل منهما أقل وضوحاً على نحو متزايد.
5. تعمل أشكال التطور التكنولوجي على تغذية وتعزيز تحضر الاقتصاد العالمي، مما يؤدي كذلك إلى تعزيز وإنشاء الروابط ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية من خلال طائفة من الشبكات الأفقية والرأسية بين مختلف المستوطنات، والتي تعمل وبشكل متزايد على إنشاء نظام من "مناطق المدن" في أنحاء مختلفة من العالم.

ظاهرة الفقر ضمن التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية: هل بات هذا الانشقاق مهملاً؟

ينبغي على كل من صانعي السياسات ومؤسسات التنمية إيجاد فهم تام وكامل للعوامل الديناميكية لأشكال التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، والتي عادة ما تشير إلى حالة الفقر التي تشهدها كلتا المنطقتين على نحو مختلف. كما توجد ضرورة لمعالجة مسألة الفوارق في أشكال التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، وإيجاد فهم لكيفية تأثير كل منهما على الأخرى وكيفية تفاعلها مع بعضها البعض. بيد أن كيفية تطبيق ذلك لا يزال يشكل تحدياً، حيث أن عمليات مناقشة حالة الفقر في كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية والنظر إلى كل منهما بشكل منفصل عادة ما تؤدي إلى الفشل في إيجاد فهم لمدى اعتماد سبل عيش وأصول العديد من الفقراء (وغير الفقراء أيضاً) على الموارد والفرص في كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية.[7] أما من جهة أخرى، فإن إيجاد فهم لحالة الفقر والتي لا تتضمن أي تفريق ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف يشير إلى خطورة تجاهل الاختلافات بين كلا السياقين، الأمر الذي يشير ضمناً إلى وجود اختلافات في مستويات الدخل اللازمة لتجنب حالة الفقر، فضلاً عن الإشارة إلى الاختلافات في "إمكانيات الإنتاج الغذائي للأسر، وأسعار ومدى توفر المواد الغذائية والخدمات الأساسية، وتكلفة المساكن، وطبيعة المخاطر البيئية وتأثير الحكومات على مدى توفير فرص العمل، والمساكن، والخدمات الأساسية".[8] كما أن خطورة مواجهة أشكال الحرمان وطبيعة هذه الأشكال تعتمد بشكل كبير على أماكن عيش وعمل الأفراد.[9]

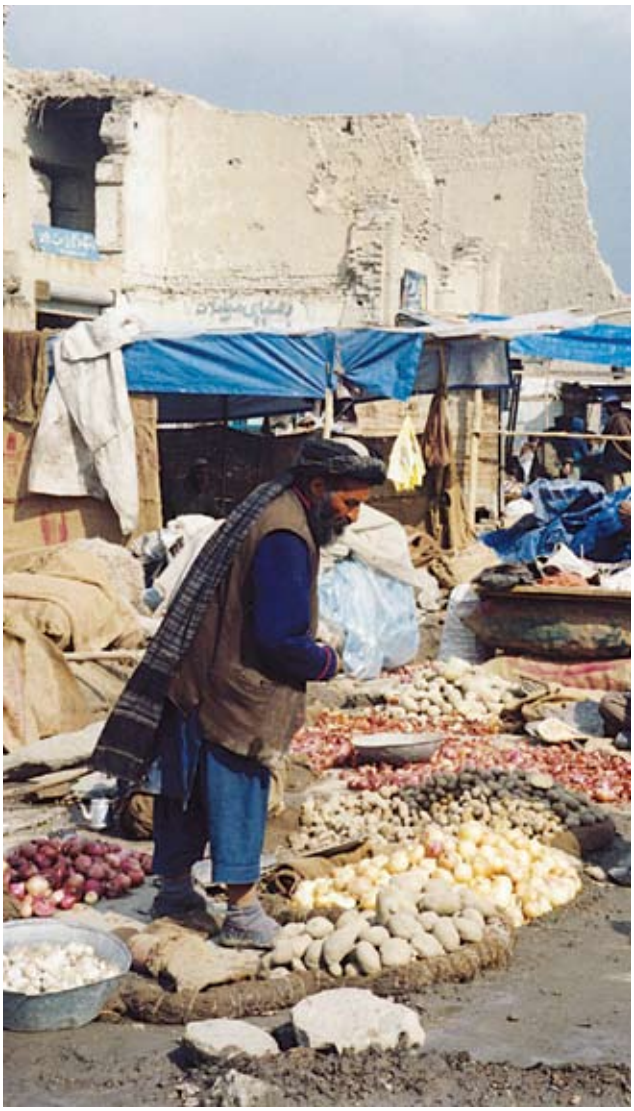
من جهة أخرى، فإن أشكال الترابط ما بين السكان في كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية لا يمكن فهمه بسهولة من حيث معايير الفقر التي تحددها مستويات الدخل.[10] أولاً، تربط الأساليب التقليدية لقياس الفقر ما بين مستوى الدخل وتكلفة المواد الغذائية، ولكنها تخفق في تحديد مستوى الدخل اللازم للمواد غير الغذائية، كالرعاية الصحية، والتعليم، والسكن، وإمدادات المياه، والمرافق الصحية. ثانياً، لا تتضمن هذه الأساليب إشارة كافية حول كيفية تدبير الشرائح الفقيرة لأمورها من خلال اعتمادها لإستراتيجيات متعددة الأماكن وتنويع السبل المعيشية، كما من خلال الاعتماد على الروابط والتدفقات ما بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف. علاوة على ذلك، فإن اختلاف الروابط الاجتماعية – الاقتصادية لا يقتصر فقط على صعيد التفاوت في مستويات الدخل، بل على مستويات التفاوت في إمكانية الحصول على الأراضي، والائتمان، والمعلومات، وغيرها من الموارد، من جهة أخرى، تتضمن هذه الاختلافات طائفة كبيرة من الفئات المكونة على الصعيد الاجتماعي، بما في ذلك الأعراق، والطبقات، والنوع البشري.[11] كما تدحض الانقسامات الريفية الحضرية البسيطة واقعاً أكثر تعقيداً للأفراد ممن يعيشون في بيئات غامضة بين كلتا المنطقتين.

وإذا ما أمعنا النظر في تدفقات الأفراد والموارد عبر مختلف أشكال التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية؛ فيمكننا ملاحظة وجود نظام يتحدى الفوارق بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، مما يشير إلى ضرورة إيجاد سبل أفضل وأكثر تركيزاً على الصعيد الإقليمي لتصور كيفية تلبية الأفراد لاحتياجاتهم ، بالإضافة إلى ضرورة إيجاد الفرص اللازمة لهم لتحسين حياتهم.

التدفقات بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية

تساهم أشكال التفاعل المعقدة في التأثير على التغيرات الاجتماعية والبيئية للتفاعلات بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، بما في ذلك تدفقات الأفراد، والأموال، والمعلومات، والموارد الطبيعية، والمخلفات.12

كما يمكن أن تبدأ هذه التدفقات من مناطق الأرياف أو المناطق الحضرية، كما أنه غالباً ما يكون من الصعب تحديد مصدرها، وذلك في ظل توجيه هذه العمليات من خلال مجموعة من العوامل والقرارات الناجمة عن مستويات مختلفة والتي قد تكون تراكمية أو أنها قد تعزز بعضها البعض، حيث تتلاقى ضمن عملية واحدة. من جهة أخرى، فيمكن تعزيز عمليات الهجرة من مناطق الأرياف إلى المناطق المتاخمة للمدن على سبيل المثال من خلال تدهور البيئات المادية والظروف السياسية الصارمة والمفروضة على العمليات الزراعية. كما يمكن اعتبار ذلك بمثابة "مشكلة ريفية"، إلا أن تناقص الفرص في مناطق الأرياف قد ينجم عن تسويق منتجات المحاصيل الزراعية من خلال طلب قائم على مناطق المدن. علاوة على ذلك، فإن التغيرات البيئية والاجتماعية التي تطرأ على أشكال التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية لا تنجم في غالبية الأحيان عن تحرك الأسر الريفية إلى مناطق هشة على الصعيد البيئي أو نتيجة الانتشار الحضري أحادي الاتجاه نحو الأراضي الزراعية.



▲ سوق الخضار المفتوح في كابول

تدفقات الأفراد

لقد ركزت البحوث حول الروابط والتفاعلات بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف على عمليات الهجرة من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية بشكل أساسي. بيد أن الدراسات الأخيرة قد حددت طائفة واسعة من تحركات الأفراد ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، مما يكشف وجود تنوع كبير في الحالات المرتبطة بأنماط الهجرة ومبرراتها، بما في ذلك كلاً من:

- **الهجرة الريفية – الريفية:** لقد أعد برنامج نظام الموارد الطبيعية التابع لوزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة دراسة خلصت إلى أن الأفراد ممن يشهدون تناقصاً في فرص الحصول على الأراضي أو التحكم بها وبموارد طبيعية أخرى لا يتوجهون مباشرة من مناطق الأرياف للعيش في المناطق الحضرية، بل أنهم يتوجهون إلى أنظمة أخرى تعتمد على الإنتاج الطبيعي والتي تقع في مناطق ريفية أخرى أو في مناطق متاخمة للمدن.[13]
- **الهجرة من المدن إلى الأرياف:** أشارت العديد من الدراسات التي أجريت مؤخراً إلى أنه وبالرغم من الاعتقاد السائد حول التدفقات والتي عادة ما تكون من مناطق الأرياف إلى المدن، إلا أن عمليات الهجرة من المدن إلى مناطق الأرياف قد باتت تشهد تزايداً. كما أنه عادة ما يرتبط هذا النوع من التدفق بمظاهر التدهور الاقتصادي وتزايد الفقر في المناطق الحضرية. كما لوحظ وجود أعداد كبيرة من العاملين في المناطق الحضرية في منطقة الصحراء الكبرى في إفريقيا ممن يفكرون بالعودة إلى ديارهم، أي "مناطق الأرياف"، حيث تكون التكاليف المعيشية أقل بالمقارنة مع المناطق الحضرية.[14]
- **الهجرة الدائرية:** أشارت الدراسات حول عمليات الهجرة المؤقتة والدائرية في منطقة آسيا إلى أن هذه الأنماط تعد أكثر شيوعاً وأكبر أثراً بالمقارنة مع أنماط الهجرة الدائمة من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية. كما خلصت إحدى الدراسات في مقاطعة "روا- تي" في تايلاند إلى وجود العديد من أشكال تفاعل الأسر الريفية في المدن والتي تعد مؤقتة، والتي غالباً ما تتألف من مدة تتراوح بين شهر أو اثنين، كما أنها لا تقوم فقط على أساس موسم الكساد الزراعي.[15]
- **الهجرة الحكيمة:** عادة ما يستقر الفقراء في الهند في المناطق الريفية أو المناطق المتاخمة للمدن حيث يتوجهون إلى المدن بشكل يومي، وذلك نظراً لعدم مقدرتهم على تحمل تكاليف العيش بها. كما يتبع أولئك الأفراد أساليب المشاركة في المساكن والمرافق الأخرى مع غيرهم من المهاجرين، مما يساعدهم على خفض تكاليف الإنفاق. علاوة على ذلك، فعادة ما يعملون على توزيع البطالة ضمن مجموعات يتم تشكيلها، مما يمكنهم من استيعاب خطر حالة عدم التيقن.[16]
- **التفحج :** والتي تعد ممارسة شائعة بين المهاجرين الكينيين، حيث يبقون إحدى أقدامهم في إحدى المدن، مع إبقاء الأخرى في الريف. أما في منطقة "دورهام" في جنوب إفريقيا، فإن الحفاظ على قواعد في المدن والأرياف لا يساعد فقط على إيجاد شبكة لتوفير السلامة لفقراء المناطق الحضرية خلال الأزمات الاقتصادية، بل يساعد أيضاً على توفير السلامة لهم خلال فترات العنف السياسي.[17]
- **السكن خارج المدن الكبيرة:** حيث تعد هذه الممارسة شائعة أيضاً، والتي تتمثل في التنقل والسفر من مناطق الأرياف إلى المناطق المتاخمة للمدن والمناطق الحضرية، كما توجد بعض الحالات حيث يستفيد أولئك الأفراد المتنقلين من كلتا المنطقتين، وذلك من خلال الاستفادة من الخدمات، والتسويق، وفرص العمل المطروحة في المناطق الحضرية، مع الحفاظ على أراضيهم وإمكانية زراعة بعض المواد الغذائية التي يستخدمونها في طعامهم، وذلك خلافاً للأسر المهاجرة، مما يمكنهم من تجنب مشكلة نقص العمالة الزراعية خلال المواسم. كما تعتمد عملية السفر والتنقل اليومي بشكل كبير على وجود شبكات النقل المنتظمة وبتكاليف مناسبة.[18]

ويتضح هنا البحث المتواصل للأسر عن سبل تنويع سبل معيشتهم والتكيف الديناميكي مع مختلف التهديدات والفرص المتاحة. من جهة أخرى، فغالباً ما تستمر الروابط المتبادلة بين الأسر في مناطق الأرياف والمناطق الحضرية بعد هجرتها، كما هو الحال لدى انتفاع الأسر في المناطق الحضرية من الروابط الاجتماعية والتي تمكنها من الحصول على الأغذية التي تحتاجها من أقاربها ممن يقطنون في مناطق الأرياف. كما أشارت دراسة تم إعدادها في منطقة "ويندهوك" في ناميبيا خلال فترة استمرت لمدة عام كامل إلى وجود نحو ثلثي الأسر التي تضمنتها هذه الدراسة والتي كانت تحصل على الأغذية التي تحتاجها وبصورة منتظمة من مناطق الأرياف، لا سيما من أقاربها. أما الأسر الأكثر ضعفاً في المناطق الحضرية، فعادة ما كانت تلك الأسر التي تتمتع بروابط ضعيفة أو التي لا تتمتع بأية روابط على الإطلاق مع الأقارب في مناطق الأرياف.[19]

كما تم توضيح الروابط المتبادلة بين مناطق الأرياف ومناطق المدن ضمن الدراسات التي ركزت على كيفية تنويع العمال الريفيين لمصادر دخلهم بغية تلبية متطلباتهم، سواء كانوا من سكان المناطق الحضرية أو مناطق الأرياف. كما خلصت الدراسة إلى أن نسبة دخل الأسر في مناطق الأرياف ومناطق المدن والمتأتي من الأنشطة غير الزراعية يمكن أن يتراوح ما بين 80 – 90 بالمائة في جنوب إفريقيا، وما بين 30 – 50 بالمائة في بقية البلدان الإفريقية التي تقع جنوب الصحراء الكبرى.[20] أما في منطقة جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية، فتمثل هذه النسبة ما بين 60 و 40 بالمائة على التوالي من إجمالي دخل الأسر الريفية.[21] علاوة على ذلك، فقد شهدت مناطق الأرياف في نيجيريا تطوراً في أنماط توليد الدخل والمستوحاة من أنماط توليد الدخل في المناطق الحضرية، حيث لم ترتبط تلك الأنماط بتوسع مناطق الضواحي وزيادة الأنشطة الصناعية فقط، بل أنها قد ارتبطت أيضاً بعودة الأفراد من المدن حاملين معهم الأفكار إلى مناطق الأرياف، حيث يتفرع هذا النمط عن الهجرة من مناطق الأرياف إلى المدن.[21] من جهة أخرى، فقد يكون طلب الأسر الريفية على السلع غير الزراعية العامل الأبرز والوحيد ضمن عملية نمو المدن الريفية.[23]

تدفقات الأموال

إن أثر التدفقات النقدية على عمليات الحد من مستويات الفقر يعد مختلفاً ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، وذلك نظراً إلى اعتماد الأسر الحضرية في غالب الأحيان على نظام اقتصادي نقدي بشكل أكبر من الأسر في مناطق الأرياف. بيد أنه ونظراً لأهمية الحوالات من موازنات الأسر الحضرية إلى موازنات الأسر في مناطق الأرياف، فقد تتأثر الأسر الفقيرة في مناطق الأرياف بشكل سلبي جراء عوامل البطالة، وتدني مستوى الدخل أو ارتفاع مستويات الإنفاق التي تتكبدها نظيراتها في المناطق الحضرية. كما يبدو بأن الجزء الأكبر للحوالات التي يقوم بها المهاجرون يكون لأغراض تغطية تكاليف الأسر في مناطق الأرياف من الغذاء، والسلع الاستهلاكية، والصحة، والتعليم [24] بيد أن هنالك أدلة أخرى تشير إلى الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الحوالات في تعزيز الاستثمارات ضمن الأنشطة الإنتاجية المحلية. كما تشهد منطقة دلتا النهر الأحمر في فيتنام على سبيل المثال ما تسمى "الهجرة الموسمية للعمل في قطاع الإنشاءات في المناطق الحضرية" والتي تعد مصدراً أساسياً للنقد، والذي يتم استثماره فيما بعد في تكثيف الإنتاج الزراعي في القرى حيث يعيش المهاجرون.[25]

تدفقات المعلومات

تعمل الشبكات غير الرسمية والمتبادلة جنباً إلى جنب مع وسائل الإعلام وتكنولوجيا الاتصالات باعتبارها وسائل للتواصل وتبادل المعلومات بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، فضلاً عن اعتبارها كقنوات لإيجاد

الأفكار الجديدة. كما تشكل الشبكات المتبادلة على وجه الخصوص وسيلة يمكن لكل من سكان مناطق الأرياف والمناطق الحضرية من خلالها تبادل الخبرات، والمعلومات، والأفكار. كما يمكن أن تقتصر هذه الشبكات على شبكات تتضمن أفراد الأسر والأصدقاء – والتي عادة ما يتم تعزيزها من خلال عمليات الهجرة والتنقل اليومي – أو أنها قد تكون شبكات مفتوحة لمجموعات أوسع من الأفراد. من جهة أخرى، فهنالك بعض الحالات حيث تكون المصادر البعيدة والتي توفر المعلومات حول الفرص المعيشية أفضل من مصادر المعلومات المحلية والوطنية. كما خلصت دراسة تم إعدادها في إندونيسيا حول الروابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية إلى أن عمليات تشغيل العمال المهاجرين قد كانت مرتبطة بشبكات المهاجرين في ماليزيا وبقرى محددة، حيث لم يتم ذلك من خلال مراكز حضرية في إندونيسيا.[26]

تدفقات الموارد الطبيعية، والمخلفات، ومصادر التلوث

يمكن تعريف عملية التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية باعتبارها نظاماً ديناميكاً فاعلاً ونظاماً معقداً لاستخدام الأراضي، حيث تتألف من قطعة فريدة من النظم الإيكولوجية. علاوة على ذلك، فإن انكسار الروابط المتبادلة والداعمة ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية من شانه العمل على تفاقم الأنماط غير المستدامة لاستخدام الموارد الطبيعية وانتقال المشاكل البيئية، وذلك كما هو الحال لدى سحب المدن للموارد من المناطق التي تتجاوز حدودها المادية والقضائية والتي تعمل على نقل التلوث والنفايات إلى مناطقها النائية والمناطق التي تتجاوزها. من جهة أخرى، فكلما ازداد ثراء المدينة، كلما اتسعت المنطقة التي تسحب منها مواردها البيئية – مما يؤدي إلى اتساع "بصمتها الإيكولوجية".[27]

كما ينطوي توسع البصمة الإيكولوجية لأية مدينة على آثار هامة فيما يتعلق بعمليات التفاعل ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، سواء كان ذلك على صعيد زيادة الضغوطات على قدرة تحملها أو على صعيد الفرص الضائعة، كما هو الحال لدى استيراد المواد الغذائية من مناطق بعيدة بدلاً من الحصول عليها من داخل المدينة.

وعادة ما تتعرض الأراضي ضمن العلاقة التفاعلية بين مناطق الأرياف والمدن إلى ضغوط مكثفة، حيث يعزى ذلك إلى تحويل استخدامات الأراضي والاستخدامات التجارية لها. كما أن هذه العمليات لا تعد فقط نتيجة للامتداد الحضري، بل أنها تعد نتيجة لخسارة الأراضي الزراعية في مناطق الأرياف جراء التخلي عن العمليات الزراعية أو جراء التخلي عن الأساليب الشائعة لاستخدام الأراضي، وذلك كما هو مشار إليه ضمن العديد من الدراسات في كل من شرق وغرب إفريقيا.[28] علاوة على ذلك، فهنالك عوامل أخرى تتضمن هجرة الفقراء من مناطق الأرياف، وتوجه فقراء المناطق الحضرية نحو المناطق المتاخمة للمدن، حيث يمكنهم تحمل تكاليف أجور وأسعار الأراضي، وإنشاء المساكن الأفضل في المناطق الأقل كثافة، وخسارة الأراضي الزراعية بسبب التوسع الذي تشهده المدن (والتي عادة ما تقع على طول طرق النقل الرئيسية)، فضلاً عن عمليات المضاربة وتغيير استخدامات الأراضي نتيجة سياسات المواقع الصناعية، أو نتيجة تطوير بنية أساسية خاصة وأوسع نطاقاً. كما أن التغييرات في استخدامات

مكب للنفايات في أمريكا الجنوبية

الأراضي قد تستجيب أيضاً للإستراتيجيات "العفوية" إلى حد نسبي والداعمة للشرائح الفقيرة (في مناطق الأرياف والمناطق الحضرية) لتوفير الأراضي القريبة وتنويع فرص كسب العيش، ولقوى السوق، أو للسياسات العامة والرامية إلى الحد من مظاهر الامتداد الحضري، وتشتيت عمليات التنمية الصناعية، أو تحديد أماكن خاصة للبنية الأساسية والتي تتضمن آثاراً بيئية محتملة بعيداً عن المناطق المكتظة بالسكان.[29]

ونظراً لتوفر المساحات المفتوحة وسهولة الوصول إليها من المناطق الحضرية، فيمكن أن تصبح العمليات التفاعلية بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية بمثابة "الفناء الخلفي" للتخلص من النفايات الناجمة عن المناطق الحضرية، والتي غالباً ما تتجاوز القدرة الاستيعابية للمناطق المتلقية لها، مما يطرح آثاراً حادة على سلامة الأنظمة الإيكولوجية والسكان. من جهة أخرى، فتتطلب عمليات التخلص من المخلفات الصلبة والسائلة في عمليات التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية وجود أساليب إدارية محددة، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار لمجموعة الملوثات الناجمة عن مصادر متعددة – أي المخلفات المنزلية، والصناعية، والزراعية. علاوة على ذلك، وبالرغم من واقع وجود العديد من مرافق معالجة المخلفات ضمن مواقع التفاعل بين كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية؛ إلا أن الموارد الرأسمالية والمستثمرة في مرافق رصد وإدارة النوعية البيئية عادة ما تكون أقل من تلك الموجودة في المراكز الحضرية الرئيسية.

التدخلات المخطط لها: نحو تحقيق تنمية إقليمية منسجمة

إن إدراك وفهم تدفقات كلاً من الأفراد، والموارد، والمخلفات ضمن أنظمة التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، فضلاً عن إيجاد فهم للفوارق التي يواجهها الأفراد في كلا المجتمعين، من شأنه إيجاد الفرص اللازمة لتنفيذ التدخلات المخطط لها وعمليات صنع السياسات، حيث تعمل كل منهما على تعزيز حالة الموارد الطبيعية وعمليات استخدامها، وتحسين سبل العيش والظروف المعيشية لكل من النساء، الرجال، والأطفال من الفقراء. من ناحية أخرى، فعادة ما ترتبط التدخلات بواحد من جوانب التخطيط الثلاثة، وهي: الجانب الريفي، والذي عادة ما يتم التركيز من خلاله على تنفيذ الإجراءات المحلية والمنفصلة، والجانب الحضري، والذي يسعى إلى تحويل أنظمة التخطيط والمؤسسات المرتبطة بها، والجانب الإقليمي، والذي يسعى للعمل بناء على أشكال الضغط في كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية والتدفقات من كلتا المنطقتين.علاوة على ذلك، فعادة ما تبقى الجوانب الريفية والحضرية الأكثر شيوعاً، في حين يطرح الجانب الإقليمي فرصاً أكبر لإيجاد فهم للمتطلبات الديناميكية للسكان، ولإنشاء الروابط لتحقيق التنمية المنسجمة.

الجانب الريفي: الإجراءات المحلية والمنفصلة

تسعى المبادرات القائمة على الجانب الريفي إلى تحسين الظروف المعيشية والبنية الأساسية الاجتماعية اللازمة لزيادة مستويات الإنتاج الريفي، إلى جانب تحسين الظروف المعيشية للفقراء من خلال تنفيذ الإجراءات المحلية. كما أنه عادة ما يكون التركيز الجغرافي هنا على مناطق الأرياف أو على القرى المتاخمة للمدن، والتي عادة ما تشهد الظروف المعيشية القائمة على استخدامات الأراضي، بالإضافة إلى شمولها ضمن ولاية السلطات في مناطق الأرياف وذلك في ظل تأثرها المتزايد بالمناطق الحضرية بصرف النظر عن مدى قربها منها. من جهة أخرى، فيتضمن هذا المنظور أحد أوجه القصور والمتمثل في التركيز على القضايا الفورية وقصيرة الأمد لمناطق ومجتمعات محددة، في ظل الإهمال الدائم للبعد الحضري والإقليمي وللمنظور طويل الأمد واللازم لتحقيق الإدارة المستدامة للموارد والخدمات ضمن عمليات التفاعل ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية.

الجانب الحضري: تحويل أنظمة التخطيط

توجد العديد من المبادرات على مستوى المدن والتي تسعى إلى معالجة مجموعتين من القضايا، وهي: إدارة العلاقة ما بين الأنظمة الحضرية ومناطقها النائية، ونوعية حياة كل من سكان المناطق الحضرية وسكان المناطق المتاخمة للمدن.[30] من جهة أخرى، فيطرح التقييم العام لهذا النهج مسألة تركيز المشاريع في البداية على القضايا الفورية والملحة، والتي عادة ما ترتبط بمشاريع البنية الأساسية ومرافق الصرف الصحي والمشاريع الهندسية، كإنشاء أنابيب المياه ومرافق الصرف الصحي. علاوة على ذلك، فتتطلب عملية بناء توافق في الآراء وقتاً طويلاً مثلما تتطلب عملية التحول عن القضايا المباشرة والفورية لأصحاب المصالح المشاركين نحو معالجة القضايا الإستراتيجية الأكبر على الأمد البعيد، والتي تؤثر على مجمل عملية التنمية. أما العائق الأبرز والذي يواجه العديد من المبادرات التي يتم تنفيذها في إطار هذا المنظور، فيتمثل في أنها كثيراً ما تعمل بعيداً عن مجرى عمليات صنع القرارات الحكومية، مما يؤدي إلى بقاء النتائج هامشية ضمن عملية التنمية.

الجانب الإقليمي:تنفيذ الإجراءات وفقاً لأشكال الضغط والتدفقات بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية

يمثل نموذج التدخل الثالث البرامج التي تسعى وبشكل مقصود للتركيز على تطوير الروابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية. كم يستند هذا النموذج إلى منظور عمليات التخطيط الإقليمي والذي يتضمن اعترافاً بالأنماط الحالية لعمليات التحضر، والتي تؤدي إلى نشوء الروابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، فضلاً عن تشكله من خلالها. علاوة على ذلك، ووفقاً للمنظور الإقليمي، فإن نمط الاستقرار الذي تشهده أية دولة يعد مصدر نشوء مشاكل التخطيط بها، حيث يمثل انعكاساً للصعوبات ولفوارق اجتماعية – اقتصادية أكثر عمقاً، الأمر الذي يتطلب معالجة القضايا الاجتماعية – الاقتصادية الحاسمة، فضلاً عن معالجة القضايا السياسية بدلاً من إيجاد الحلول المحلية الحضرية أو الريفية. أما التدخلات التي يتم تنفيذها وفقاً لأشكال الضغط والتدفقات بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية؛ فإنها تتضمن اعتبار المنطقة كنموذج مترابط، حيث يتم إعداد مبادرات التخطيط ومبادرات السياسات لتنفيذ الأنشطة المترابطة والمتكاملة ضمن قطاعات متعددة. كما تتضمن هذه المبادرات التركيز على الربط بين النظام وعمليات إنشاء البنية الأساسية في كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، كما بين المراكز الصغيرة، بدلاً من اقتصار التركيز على الروابط مع المدن الرئيسية.

ويؤكد المنظور الإقليمي ضرورة تنفيذ الإجراءات وفقاً للفراغ الناجم عن المؤسسات الحضرية والريفية وسياسات مختلف القطاعات والتي تعمل على تعزيز الانقسام بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية. كما يعد هذا النهج إستراتيجياً بدلاً من اعتباره نهجاً شمولياً، وذلك نظراً لتركيزه على النقاط الرئيسية مع إمكانية تعزيز الروابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية: بما في ذلك عمليات التنقل، والإنتاج الزراعي وغير الزراعي، والتجارة والسلع الأساسية، والموارد الطبيعية والمخلفات.

عمليات التنقل

إن التدخلات التقليدية المخطط لها فيما يتعلق بعمليات تنقل الأفراد وعمليات الحد من الفقر عادة ما كانت تهدف إلى معالجة عمليات الهجرة من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية باعتباره تدفقاً أحادي الاتجاه، والذي عادة ما كان يعتبر اتجاهاً سلبياً. كما عملت العديد من البلدان على إعداد طائفة واسعة من السياسات المرجعية للحد من عمليات الهجرة من الأرياف إلى المدن، بما في ذلك كلاً من: الحظر المباشر لعمليات الهجرة

للمدن في جنوب إفريقيا، والضوابط الصارمة للهجرة في الصين، وفرض العودة الجبرية إلى مناطق الأرياف في موزامبيق، وتعزيز عمليات التحضر المتفرقة من خلال سياسات إعادة التوطين في كل من إثيوبيا ومنطقة الأمازون في البرازيل، وإنشاء عواصم جديدة أو أقطاب جديدة للنمو في كل من نيجيريا، وتنزانيا، والبرازيل، وتنفيذ عمليات اللامركزية الإقليمية من خلال الترويج للمدن الصغيرة ومتوسطة الحجم كما في كل من باكستان ومصر.[31] بيد أنه وعلى النقيض من ذلك، تشير البحوث التي يتم إعدادها في الوقت الحاضر حول تنقلات الأفراد ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية إلى انه وبدلاً من تنظيم هذه التدفقات لمعالجة الاختلالات الديمغرافية والاقتصادية بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، فلا بد لواضعي السياسات من إيجاد فهم كامل لهذه التدفقات.

عمليات الإنتاج الزراعي وغير الزراعي

تمثل مسألة تعزيز عمليات الإنتاج والتجارة بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية خياراً مرغوباً بالنسبة للجهات المعنية بالروابط بين كلتا المنطقتين للتخفيف من حدة أشكال التفاوت. كما تضمنت العديد من التدخلات التركيز على تشجيع زيادة الوسائل التجارية اللازمة لعمليات الإنتاج الزراعي ولتحقيق تدفق أفضل للسلع الاستهلاكية التي تحتاجها الأسر في مناطق الأرياف. [32] وبالمثل، فإن ربط عمليات إنتاج المواد الغذائية في مناطق الأرياف بمستويات الاستهلاك في المناطق الحضرية من شأنه المساعدة في ضمان تحقيق الأمن الغذائي، فضلاً عن مساعدة الأفراد في المناطق المتاخمة للمدن من إيجاد سبل عيش مستدامة.[33] علاوة على ذلك، ومثلما تشهد العمليات الزراعية ترويجاً متزايداً في المناطق الحضرية؛ فكذلك هو الحال بالنسبة للأنشطة الصناعية وغير الزراعية في مناطق الأرياف، حيث باتت تشهد ترويجاً متزايداً في العديد من البلدان. كما تتضمن الأمثلة على ذلك كلاً من: الإستراتيجية التي اعتمدتها الصين لتعزيز المشاريع في كل من المدن والقرى، حيث توسعت هذه الإستراتيجيات بشكل سريع في الصين خلال فترة ما بعد الإصلاح. كما أدت عملية الترويج لهذه المشاريع خلال الفترة ما بين الأعوام 1978 و 2000 إلى تسجيل زيادة في عدد العمال في القطاع الريفي غير الزراعي بنسبة سنوية بلغت 27 بالمائة، في حين سجلت القوى العاملة في مناطق الأرياف زيادة سنوية بلغت 2.6 بالمائة.[34]

التجارة والسلع

يمكن القول من الناحية الاقتصادية بأن التدخلات التي يتم التخطيط لها والرامية إلى تعزيز الروابط المتبادلة بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية تعمل على التمييز بين روابط الاستهلاك (أي مستويات الطلب على المنتجات النهائية)، وروابط الإنتاج (أي تراجع أو تقدم مستويات العرض بين المنتجين)، والروابط المالية (كالأجور التي يحصّلها أصحاب الأراضي الحضرية، والحوالات التي يوفرها المهاجرون، والمدخرات في مناطق الأرياف من خلال المؤسسات الحضرية).[35] كما باتت هذه التدخلات تركز بشكل أكبر على إنشاء أنظمة تعاونية وأنظمة تعاقد رسمية وغير رسمية على حد سواء، والتي من شأنها تيسير وصول المنتجين في مناطق الأرياف إلى الأسواق الحضرية. علاوة على ذلك، فإنها تساهم في مساعدة روابط الإنتاج والاستهلاك من خلال البرامج الرامية إلى دعم الصناعات الزراعية في مناطق الأرياف إلى جانب الأنشطة المدرة للدخل، وذلك مثلما تم تطبيقه من خلال البرنامج التعاوني لتنمية الزراعة الريفية. كما يساهم هذا البرنامج في ربط مجموعة متنوعة من المؤسسات المختصة بتعزيز إمكانات القطاع الزراعي الريفي في كل من أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، إلى جانب توفير الدعم منذ بداية عملية الإنتاج وانتهاء بوصول المنتج إلى البائع.[36] أما في إثيوبيا، فقد تم تشكيل "مجموعات منتجات الألبان" – بدعم من الحكومة والجمعية الفنلندية للتنمية الدولية – والتي تطرح سوقاً بديلاً بغية ربط صغار المنتجين بالسوق الرسمي لمنتجات الألبان.[37]

الموارد الطبيعية والمخلفات

تواجه عمليات التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية على الصعيد البيئي مجموعتين من التحديات، كما توجد ضرورة للتمييز بين كلاً منهما من أجل التمكن من تصميم التدخلات الإستراتيجية اللازمة لمنفعة الشرائح الفقيرة وتعزيز عملية التنمية المتبادلة والمستدامة في كل من مناطق الأرياف والمناطق الحضرية.

وترتبط المجموعة الأولى من التحديات بالظروف البيئية التي تشهدها عمليات التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، باعتبارها نظاماً داعماً للأفراد من ذوي الدخل المنخفض في البلدان النامية، وممن يواجهون مخاطر تهدد صحتهم وحياتهم، فضلاً عن تعرضهم لمخاطر مادية ناجمة عن الاستقرار في مواقع غير مناسبة، وعدم توفير الإمدادات الأساسية للمياه ومرافق الصرف الصحي، وضعف الظروف السكنية. كما يواجه أولئك الأفراد تغيرات بيئية تنعكس على الإستراتيجيات التي يتبعونها لكسب العيش،مما يؤدي إلى خفض أو زيادة مستويات حصولهم على مختلف أنواع المنتجات. أما المجموعة الثانية من التحديات، فترتبط بمدى استدامة الأنماط الإقليمية لاستخراج الموارد المتجددة وغير المتجددة، والحد من مستويات تحويل التكاليف البيئية من الأنظمة الريفية والحضرية إلى العلاقة التفاعلية بين كل منهما. كما تخضع العلاقة التفاعلية بين كلتا المنطقتين إلى العديد من المصالح المتضاربة، وذلك في ظل غياب المؤسسات اللازمة لتحقيق أشكال التوازن بغية التخفيف من حدة الفقر، وحماية البيئة، وتعظيم المستويات الإنتاجية من الموارد البشرية والطبيعية، أو تحقيق أوجه التآزر من خلال العلاقات بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية. من جهة أخرى، فترتبط كلتا المجموعتين ببعضهما البعض، فضلاً عن ضرورة معالجة مختلف هذه التحديات بشكل مترابط، وذلك بحسب ما تمت الإشارة إليه ضمن المبادئ والأهداف التي تضمنتها كل من أجندة مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (1992) وأجندة عمل برنامج الموئل (1996). علاوة على ذلك، فمن غير الممكن معالجة مسألة التدهور البيئي في العلاقة التفاعلية بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية في معزل عن العمليات التي تحدث في المناطق الأوسع. كما تتطلب المشاكل البيئية التي تنعكس على نوعية حياة المجتمعات المحلية الأشد فقراً اهتماماً مباشراً وملحاً، بيد أن هذه القضايا لا يمكن فصلها عن المشاكل طويلة الأمد والتي تؤثر على مدى استدامة قاعدة الموارد الطبيعية. من ناحية أخرى، فيتطلب ذلك في نهاية المطاف توسيع التركيز ضمن التدخلات المخطط لها بما يتجاوز المشاكل البيئية المحلية، والأخذ بعين الاعتبار استدامة المنطقة الحيوية الحضرية.

ولذلك، فتتطلب أشكال التحضر الأكثر استدامة وجود نهج أكثر تماسكاً لعملية التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية. كما يبدو بأن الأساليب الناجحة تعمل من خلال مفهوم المنطقة الحضرية، حيث يتم جمع المزايا النسبية للمدن والمناطق المتاخمة لها ومناطق الأرياف من أجل تعزيز استخدام أكثر توازناً للموارد الطبيعية كالأراضي، والمياه، والطاقة، بالإضافة إلى دعم مبادرات التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تعزز بعضها البعض. كما توجد العديد من الأساليب الناشئة والتي تسعى إلى إنشاء روابط مستدامة بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية.[38] كما تتضمن الأمثلة على ذلك مدينة ناكورو في الوادي المتصدع في كينيا، وهي منطقة تشهد وتيرة نمو متسارعة، حيث تم ربط المقترحات المتعلقة بالنمو المستقبلي ضمن الأجندة المحلية الحادية والعشرين بشكل وثيق مع الموارد كالمياه، وإنشاء حديقة وطنية في المنطقة الداخلية من المدينة. علاوة على ذلك، فتجمع هذه المبادرة ما بين استخدام خطط الهياكل الإستراتيجية والمعاهدات الحضرية، مما يؤدي إلى نشوء عملية تتضمن كلاً من الرؤية، والعمل، والتواصل.[39]

نوع جديد من السياسات لتحقيق التنمية الإقليمية المنسجمة

توجد في يومنا هذا العديد من الأدلة المتزايدة والتي تدعم فكرة إمكانية عمليات التفاعل بين المناطق الحضرية ومناطق الأرياف من أن تؤدي إلى تحقيق تنمية إقليمية منسجمة. بيد أنه لا بد من إدارة الروابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية بعناية، حيث أنه وخلافاً لذلك، فبإمكانها أن تؤدي أيضاً إلى زيادة مستويات تأثر الشرائح الفقيرة في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأريـاف. عـلاوة على ذلـك، فإن تـزايـد الترابط بين الأنظمة الحضرية والريفية لا يؤدي فقط إلى إيجاد أشكال جديدة من التحضر، بل أنه يعمل أيضاً على إيجاد إستراتيجيات ريفية – حضرية جديدة للتصدي وذلـك للحيلولة دون حـدوث حـالات الفقر إلـى جانب الحد من مستويات تأثر المجتمعات المحلية الفقيرة بالصدمات والتوترات الاجتماعية – الاقتصادية، والبيئية، والسياسية.[40] كما تتطلب عمليات التفاعل بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية اهتماماً كبيراً على صعيد كل من الآثار المحتملة للسياسات القائمة سواء كانت في المناطق الحضرية أو مناطق الأرياف، وعلى صعيد التدخلات المستقبلية التي يتم التخطيط لها، والتي تأخذ بعين الاعتبار العوامل الديناميكية لهذه التفاعلات، وذلك في مرمى للتكيف مع أشكال التحول الاقتصادي، والسياسي، والبيئي، والاجتماعي، إلى جانب تجاوز التصنيفات الجغرافية التقليدية.

الجدول رقم 4.4.1 : حالة الفقر والتواصل ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية

مناطق الأرياف	<<	أشكال الترابط بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية	<<	المناطق الحضرية
تتأتى السبل المعيشية من زراعة المحاصيل، وتربية المواشي، والحراجة أو صيد الأسماك (أي أن طريق تحقيق السبل المعيشية يتمثل في إمكانية استخدام رأس المال الطبيعي)		>> تدفقات التمويل (التحويلات) من المهاجرين إلى المناطق الحضرية لتطوير مناطق الأرياف		تتأتى السبل المعيشية من أسواق العمل ضمن عمليات الإنتاج غير الزراعي أو تصنيع / بيع السلع أو الخدمات
توفر الأراضي السكنية ومواد البناء لا يشكل عموماً أية مشكلة		>> نقل الأغذية من مناطق الأرياف إلى المناطق الحضرية، ودعم مناطق الأرياف في رعاية وتربية أطفال سكان المناطق الحضرية		صعوبة الحصول على الأراضي للأغراض السكنية، والاتجار بأسواق المساكن والأراضي بشكل مرتفع للغاية
أكثر بعداً عن الحكومة كمصدر يعمل على تنظيم وتوفير الخدمات		>> توفير السكن والدعم للأقارب أو الأصدقاء القادمين من القرى إلى المناطق الحضرية بغرض الدراسة أو البحث عن فرصة عمل		أكثر تأثراً بالأساليب الإدارية السيئة
التوفير المحدود للبنية الأساسية والخدمات (حيث يعزى الأمر بشكل كبير إلى البعد عن المواقع، وانخفاض الكثافة السكانية، ومحدودية القدرة على الدفع).		>> مساكن أرخص للعاملين في المناطق الحضرية من ذوي الدخل المنخفض في المناطق الريفية المجاورة		صعوبة حصول الشرائح ذات الدخل المنخفض على البنية الأساسية والخدمات نظراً لارتفاع الأسعار، والطابع غير القانوني لمساكن أفراد هذه الشرائح (للعديد منهم) وسوء العمليات الإدارية
قلة فرص الكسب النقدي، وزيادة فرص التموين الذاتي. كما يوجد اعتماد أكبر على الظروف المناخية المواتية.		>> إمكانية الوصول إلى مختلف الدوائر الحكومية والخدمات العامة		الاعتماد الأكبر على النقد للحصول على المواد الغذائية، وإمدادات المياه، ومرافق الصرف الصحي، والعمالة، وعمليات التخلص من النفايات، وما إلى ذلك.
توفر رأس المال الطبيعي كالمصدر الأساسي والرئيسي لكسب العيش		>> إمكانية الوصول إلى المؤسسات العامة		الاعتماد الأكبر على المساكن كموارد اقتصادية (مكان للعمليات الإنتاجية، وإمكانية الحصول على فرص توليد الدخل، والأصول وأصحاب مصادر الدخل، بالنسبة للمالكين، بما في ذلك المالكين بحكم الواقع).
		>> حافز لخيارات أكثر تنوعاً لكسب العيش		
		>> استخدام سكان المناطق الحضرية ممن يجنون دخلهم من بيع السلع والخدمات للأسواق الريفية		
		>> معلومات حول الفرص في المناطق الحضرية ومصادر الدخل البديلة / الإضافية للفئات المحتملة من المهاجرين أو الأفراد المتنقلين يومياً		
		>> العمالة الموسمية لسكان الحضر في مشاريع التطوير الزراعي أو تطوير مناطق الأرياف أو ضمن عمليات جمع أو شراء الموارد من المناطق الريفية المجاورة		
		>> دعم عمليات حماية أصول سكان المناطق الحضرية ممن يمتلكون الأراضي والثروات الحيوانية في مناطق الأرياف		
		>> لجوء سكان المناطق الحضرية لبعض من سكان مناطق الأرياف الأشد فقراً ممن تم تدمير سبل كسب عيشهم جراء مشاريع التنمية، أو الحروب، أو مظاهر الاضطهاد أو الكوارث		
		>> لجوء سكان مناطق الأرياف إلى الفقراء من سكان المناطق الحضرية في أوقات الأزمات الاقتصادية والسياسية		
تتضمن الخصائص الحضرية في المواقع الريفية كلاً من : المناطق السياحية المزدهرة، ومناطق التعدين، ومناطق المحاصيل ذات القيمة المرتفعة والعديد من الروابط المحلية المضاعفة، والمناطق الريفية التي تشهد إنتاجاً متنوعاً في القطاع غير الزراعي بالإضافة إلى الروابط القوية مع المدن.		كما تميل العديد من أشكال الترابط هذه إلى التكاثف والتزايد في المناطق الناشئة مثل: · المناطق المتاخمة للمدن. · التجمعات وشبكات القرى والمدن الصغيرة ومتوسطة الحجم. · قرى المدن. · المناطق الممتدة من العواصم.		تتضمن خصائص المناطق الريفية في المواقع الحضرية كلاً من : الزراعة الحضرية، القرى المحيطة بالمدن، إمكانية الحصول على الأراضي للأغراض السكنية عبر أساليب تقليدية غير نقدية، وما إلى ذلك.

المرجع: استناداً إلى تحليل ساتيرثويت، 2000

إنشاء المستوطنات البشرية المتوازنة على الصعيد المكاني في كوبا

لقد كانت هافانا، عاصمة كوبا، خلال فترة الخمسينيات موطناً لما نسبته 21 بالمائة من إجمالي السكان في البلاد، ولما نسبته 40 بالمائة من إجمالي سكان الحضر في البلاد. كما شكلت المدينة أيضاً مركزاً لما نسبته 70 بالمائة من النشاط الصناعي الذي لا يرتبط بصناعة مادة السكر، حيث توزع هذا النشاط كما يلي: 90 بالمائة من الموارد، 55 بالمائة صناعات إنشائية، 61 بالمائة أسرة مستشفيات، 63 بالمائة من الأطباء، 80 بالمائة من خريجي الجامعات، فضلاً عن اعتبارها مركزاً لغالبية الإمكانات السياحية في البلاد. من جهة أخرى، فقد تم تعزيز عمليات الهجرة إلى منطقة العاصمة من خلال تركز الأنشطة الإنتاجية والخدمات بها، حيث استوعبت العاصمة أكثر من نصف المهاجرين من مناطق الأرياف في جميع أنحاء البلاد.

كما شهدت حالة التنمية المتقدمة في هافانا تناقضاً صارخاً مقارنة بالظروف التي تشهدها بقية أنحاء البلاد، حيث شهدت المناطق الغربية المحيطة بها اكتظاظاً سكانياً، فضلاً عن تمتعها بمرافق البنية الأساسية المتطورة وأنظمة الاتصالات، في حين شهدت المناطق الشرقية كثافة سكانية منخفضة، فضلاً عن تخصيص أراضيها للأغراض الزراعية، كما كان الأفراد ضمن المجتمعات المحلية الجبلية يعيشون في حالة من الكفاف. من ناحية أخرى، فإن أشكال التفاوت هذه بين سكان كوبا قد دفعت الحكومة إلى وضع هيكل سياسي وإداري جديد في عام 1976، حيث تضمن أولويات اللامركزية وتطوير مراكز المحافظات. كما أدى ذلك إلى تقليص حصة مدينة هافانا من العمالة في كل من القطاع الصناعي وقطاع الخدمات في البلاد، وذلك في ظل تمكن المدن الصغيرة والمناطق الحضرية والريفية الصغيرة من استيعاب مظاهر النمو التي تشهدها البلاد، بالإضافة إلى تمكنها من توفير فرص جاذبة للسكان. بيد أنه وبالرغم من حفاظ مدينة هافانا على صدارتها على المستويين السياسي والإداري؛ إلا أن دورها كمركز سكاني قد بات أقل هيمنة، كما أن ضغط تدفقات الهجرة إليها تكاد تكون معدومة.

وبفضل السياسات الاجتماعية للحكومة الكوبية، فقد شهدت المستوطنات البشرية في البلاد تطوراً على مر الزمن لكي تشكل شبكة متوازنة على الصعيد المكاني، وذلك بوجود: 593 مستوطنة حضرية تبلغ كثافتها السكانية 8.5 مليون نسمة (أي 76 بالمائة) من إجمالي سكان كوبا، في حين تعيش 2.7 مليون نسمة أخرى في 6.500 مستوطنة في مناطق الأرياف، بالإضافة إلى 835 ألف نسمة فقط (أي 7 بالمائة) من الأفراد ممن يعيشون خارج نطاق هذه الهياكل. علاوة على ذلك، فتوجد 12 مدينة كبرى والتي تشكل مركزاً لنسبة كبيرة من المؤسسات والمشاريع الصناعية، فضلاً عن تشكيلها لمصدر لنسبة كبيرة من العمالة في الجهاز الإداري وقطاع الخدمات. كما تعد هذه المدن قادرة على توفير أفضل مستويات الخدمات، بالإضافة إلى عملها كمراكز تنموية للمناطق التابعة لها. من جهة أخرى، فهنالك 142 مركزاً إدارياً من مختلف الأحجام، حيث تغطي هذه المراكز مساحة واسعة تبلغ نحو 670 كيلومتراً مربعاً، حيث تعمل كمراكز وسيطة لتوفير الخدمات. أما فيما يتعلق بالمستوطنات الحضرية والريفية الأصغر، فعلى الرغم من عدم تمتعها بمهام سياسية أو إدارية، إلا أنها قد أصبحت تتمتع بالبنية الأساسية اللازمة لتوفير الخدمات الأساسية في ميادين التعليم، والصحة، والثقافة، والرياضة، فضلاً عن ارتباطها الجيد بالمراكز الأخرى ذات المستوى الأعلى.

وتغطي شبكة المدن والقرى من مختلف الأحجام لمعظم أنحاء البلاد، مما يتيح تحقيق قدر كبير من التكامل ما بين المستوطنات الحضرية والريفية. كما يعد تنويع السبل المعيشية مؤشراً على مستوى التكافؤ الذي بلغته المستوطنات في كل من المناطق الحضرية ومناطق الأرياف، فضلاً عن اعتباره مؤشراً على مستوى الاعتماد المتبادل ما بين سكان كلتا المنطقتين: حيث يعيش 46 بالمائة من العاملين في القطاع الزراعي في المستوطنات الحضرية، في حين يقطن 30 بالمائة من العاملين في المستوطنات الريفية أو عبر مختلف أنحاء مناطق الأرياف، حيث يعملون في القطاعات غير الزراعية. علاوة على ذلك، فقد أتاحت الشبكة المتنوعة للبلاد تحقيق التوزيع الفاعل للمرافق لتوفير الخدمات الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى تحسين كبير في نوعية الحياة، فضلاً عن الحفاظ على مستويات أعلى وأكثر اتساقاً في كل من الصحة، والتعليم، وتوفير مياه الشرب، ومرافق الصرف الصحي في جميع أنحاء البلاد.

كما كان تحقيق اللامركزية في القيادة الاقتصادية الأثر الرئيسي لتمكن كوبا من إنشاء شبكة مكانية متوازنة ومنسجمة من المستوطنات البشرية، بالإضافة إلى أثر عمليات توفير البنية الأساسية والخدمات الرئيسية لكل من مراكز المحافظات والمجتمعات الزراعية في المناطق الريفية. كما أنه وخلال استثمار الحكومة في برامج التنمية الصناعية وتوفير الخدمات رفيعة المستوى في المراكز الإدارية الرئيسية، فقد عملت أيضاً على تطوير القطاع الزراعي وتشجيع سكان مناطق الأرياف على تشكيل مستوطنات مندمجة، بحيث يمكن لأصغر المجتمعات المحلية من الحصول على الخدمات الأساسية كالإمدادات الكهربائية، ومياه الشرب، والطرق، والمرافق الأساسية في ميادين التعليم، والصحة، والثقافة، والرياضة.

وكما هو الحال بالنسبة لجميع النظم العملية؛ فقد شهد النهج الذي اتبعته كوبا أوجه قصور وعيوباً محددة. من جهة أخرى، فلا تزال مستويات التنمية في المقاطعات الشرقية أدنى من تلك المستويات التي تشهدها المقاطعات الغربية، مما يشير إلى ضرورة إيجاد المزيد من التركيز على عمليات التنمية الاقتصادية المحلية في المدن والبلدات الشرقية، بالإضافة إلى تحقيق التوزيع الأكبر لعمليات التخطيط والإدارة الحضرية والتي من شأنها العمل على تشجيع النهج المستدامة، والإستراتيجية، والتشاركية. كما تشير التجربة الكوبية عموماً إلى أن تحقيق عملية تنمية أكثر توازناً للمستوطنات البشرية تتطلب وجود الإرادة السياسية بغية المضي قدماً في هذه العملية. كما من الضروري أيضاً تنفيذ السياسات في ظل التركيز على عمليات التنمية المستدامة، مع مراعاة كلاً من العوامل الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية التي تشهدها مختلف المناطق، والترابط فيما بينها، فضلاً عن ضرورة مراعاة متطلبات واحتياجات المواطنين.

مدينة هافانا، كوبا

المرجع: المكتب الوطني للإحصاء، كوبا 2005، المعهد الوطني للبحوث الاقتصادية، كوبا، 2005، والمعهد الوطني للإسكان، كوبا، 2001.

منظور التنمية المكانية الأوروبية

لقد ساهمت الصناديق العمرانية الأوروبية في مساعدة دول الاتحاد الأوروبي على تحقيق أهدافها الإنمائية الاقتصادية والعمرانية، بيد أنه لا زالت أشكال التفاوت قائمة على صعيد عمليات التنمية ونوعية الحياة في المنطقة. من جهة أخرى، فإن النصيب الفردي من الناتج المحلي الإجمالي في العديد من البلدان ذات الأسواق الجديدة الناشئة والتي انضمت إلى عضوية الاتحاد الأوروبي منذ عام 2004 لا يزال أقل من نصف المتوسط الأوروبي، كما هو الحال في كل من بولندا، لاتفيا، بلغاريا، ورومانيا. كما تهدف الصناديق العمرانية إلى الحد من هذه الاختلالات الإقليمية وتعزيز مظاهر التماسك الاجتماعي والإقليمي.

كما يعمل صندوق التنمية الإقليمية الأوروبية، وهو أحد الصناديق الأوروبية، على دعم عمليات التخطيط العمراني وعمليات صنع السياسات والتي تركز على تعزيز نظام حضري متجانس ومتعدد المراكز، وتعزيز إمكانيات الحصول على البنية الأساسية والمعلومات، وإنشاء علاقة جديدة ما بين مناطق الأرياف والمناطق الحضرية، وتحقيق التنمية المستدامة، والحفاظ على البيئة، وحماية الموروث الثقافي في جميع أنحاء القارة الأوروبية.

كما يتمثل هدف منظور التنمية المكانية الأوروبية في تحقيق نهج عمليات التخطيط والتنمية، حيث يعد هذا المنظور برنامجاً تطوعياً ومتعدد النشاطات والذي يرمي إلى إعادة تشكيل أطر عمليات التخطيط وإعادة صياغة أفكار عمليات صنع السياسات في جميع أنحاء أوروبا. علاوة على ذلك، يتناول هذا المنظور التكامل الوظيفي للمدن، والأقاليم ومناطق الأرياف بغية زيادة القدرة التنافسية ورفع مستويات التماسك الاجتماعي والاقتصادي. كما يهدف الاتحاد الأوروبي من خلال هذا المنظور إلى تعزيز عمليات التشبيك المحلي، والإقليمي، إلى جانب تعزيز عمليات التعاون وتبادل الخبرات والتي من شأنها المساعدة على الحد من أوجه عدم المساواة ضمن المناطق والمدن الأوروبية – حيث تعد هذه المسألة ذات أهمية خاصة بالنسبة للدول الأعضاء الجديدة والتي لا تعد مدنها بمثابة محركات قوية لكل من عمليات النمو، والابتكار، والتطوير.

من جهة أخرى، فإن إنشاء نظام حضري متعدد المراكز – والذي يتضمن مدناً إقليمية مستدامة وتنافسية – يتطلب وجود هيكل مكاني يتسم بالتوازن الجيد على جميع المستويات، بالإضافة إلى الاعتراف بوجود الاختلافات الاجتماعية والثقافية. كما يعمل هذا النهج بشكل جيد في العديد من المناطق – المدن الأوروبية، بما في ذلك منطقة بلفاست – لندنيري في ايرلندا الشمالية، حيث يشهد للمنطقة باعتبارها الرائدة في ميدان التنمية الإقليمية، وذلك في ظل نجاحها في تطبيق إستراتيجية التنمية الإقليمية لمنطقة إيرلندا الشمالية، والمعروفة باسم "رسم مستقبلنا". كما تم اعتماد هذه الإستراتيجية عام 2001 بغية إعداد عمليات التخطيط الإقليمي والتي تتضمن الاعتراف بالتنوع الحاصل بين كل من الأفراد والأماكن في إيرلندا الشمالية، كما تهدف إلى إنشاء مجتمع أكثر تماسكاً بحيث يقوم على تكافؤ الفرص، والإنصاف المكاني، والحساسية تجاه المجتمع المنقسم في المدينة، بالإضافة إلى اعتماد نهج أكثر استدامة في قطاع النقل، ومنظور موجه نحو الأفاق الخارجية، مما يجعل المنطقة أكثر قدرة على المنافسة. كما ساهمت هذه الإستراتيجية منذ تطبيقها في تحفيز عمليات التخطيط الإستراتيجي في منطقة بلفاست – لندنيري، كما ساهمت في طرح إطار فاعل يدفع بالمجتمعات المحلية للعمل مع بعضها البعض. علاوة على ذلك، فتشير هذه الجهود الموجهة من خلال منظور التنمية المكانية الأوروبية إلى أهمية المنظور المكاني في تحقيق التنمية الإقليمية المنسجمة.

المراجع: المفوضية الأوروبية، دائرة السياسات الإقليمية (2004)، المدن وأجندة عمل لشبونة: تقييم أداء المدن،بروكسل.
المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية (2007)
تقرير "العمليات الإستراتيجية للتخطيط العمراني والإدارة الإقليمية في أوروبا" والمنشور في المجلة الصادرة عن الرابطة الأمريكية لعمليات التخطيط

ملحوظات:

1 Wells 1902.
2 Douglass 1998.
3 Qadeer 2000.
4 McGee 1991.
5 Gilbert 1993; Aguilar & Ward 2003; Armstrong & McGee 1985; Villa & Rodriguez 1996; Browder et al. 1995.
6 Simon et al. 2006.
7 Satterthwaite 2000.
8 Ibid.
9 Ibid.
10 Jerve 2001; Satterthwaite 2000; SOFA 2002.
11 Douglass 1998.
12 Allen et al., 1999.
13 Mattingly & Gregory 2006.
14 Potts 1995, in Tacoli 1998b.
15 Douglass 1998, referring to a study by Lightfoot, et al. 1983.
16 Oxford Policy Management 2004.
17 Tostensen 2004.
18 Satterthwaite 2000.
19 Frayne 2005.
20 Ellis 1998.
21 Reardon et al. 2001, cited in Tacoli 2006.
22 Oxford Policy Management 2004c.
23 Gibb 1986; Grandstaff 1990; Douglass 1998.
24 Regmi & Tisdell, 2002.
25 Hoang et al. 2005.
26 Douglass 1998.
27 Rees 1992.
28 Lupala 2001; Bah et al. 2003.
29 Dávila 2006.
30 Allen and You 2004.
31 Lynch 2005.
32 Hodder 2000.
33 Frayne 2005.
34 Fleisher & Yang 2004.
35 ODI 2002.
36 Weber et al. 1997.
37 Chowdhury 2005.
38 For a detailed review of initiatives undertaken by different international agencies to improve aspects of environmental planning of the rural-urban interface and PUI see Budds and Minaya (1999), downloadable from www.ucl.ac.uk/dpu/pui/output2.htm.
39 Mwangi 2001.
40 Frayne 2005.

4.5

الحكم في منطقة العاصمة: الحكم داخل مدينة المدن

مدينة هونغ كونغ

تشهد مختلف أنحاء العالم انتشار سكان المناطق الحضرية خارج حدود مدنهم القديمة، مما أدى إلى تغيير الحدود التقليدية للبلديات، بالإضافة إلى تغيير الهياكل والمؤسسات الإدارية التقليدية والتي عفا عليها الزمن. من جهة أخرى، فقد أدى نمط التحضر العالمي هذا إلى حدوث توسع، والذي لم يقتصر فقط على صعيد مواقع استقرار السكان والامتداد المكاني، بل أنه قد أدى إلى حدوث توسع أكثر أهمية على صعيد مناطق النفوذ الاجتماعي والاقتصادي لسكان المناطق الحضرية. كما أشار "جون فريدمان"، وهو من أبرز مخططي المدن، إلى ذلك التوسع بقوله " لم يعد بوسعنا معالجة قضايا المدن بمعزل عن المناطق المحيطة بها". [1]

علاوة على ذلك، فقد لوحظ تجاوز المجالات الوظيفية للمدن لحدودها المادية، حيث تتمتع المدن بوجود أسواق العمل واسعة النطاق، والأسواق العقارية، وأسواق الخدمات، والأسواق المالية والتجارية، حيث انتشرت تلك الأسواق لكي تتجاوز الحدود الإدارية للعديد من البلديات، فضلاً عن تجاوزها في بعض الحالات لحدود أكثر من ولاية أو مقاطعة واحدة، أو حتى عبر الحدود الدولية.

كما باتت عملية الوصول العملي والاقتصادي للمدن ونمو مناطق المدن تتطلب وجود المزيد من العمليات المتكاملة على صعيد التخطيط، وتوفير الخدمات، واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات، حيث يعد ذلك أفضل من عمل المدن المتحدة بشكل فردي. من جهة أخرى، فقد أصبحت عملية " الحكم في مدينة المدن" معقدة بشكل أكبر من عملية الحكم في بلدية واحدة، وذلك نظراً لأن اتخاذ القرار في مدينة واحدة سوف ينعكس على المنطقة بأكملها حيث تقع تلك المدينة. من جهة أخرى، فإن تطوير مناطق حضرية معقدة ومتداخلة يطرح تحديات جديدة أمام عمليات الحكم والإدارة، لا سيما أمام عمليات الحكم في مناطق العواصم.

وعادة ما تنعكس ترتيبات الحكم في مناطق العواصم على مستويات التنافر والانسجام الحاصلة في المدن. كما تعتمد مستويات الانسجام العمراني، والاقتصادي، والاجتماعي، والبيئي في المدن على مدى فاعلية عمليات الحكم في مناطق العواصم، حيث يكون هنالك تنسيق وتعاون ما بين حكام المدن بدلاً من المنافسة فيما بينهم على صعيد مواجهة قضايا الجريمة، والفقر، وأشكال التفاوت الاجتماعي، وتوفير خدمات أنظمة

النقل، وتطوير البنية الأساسية للمناطق، وغيرها من القضايا. علاوة على ذلك، فإن مظاهر القلق فيما يتعلق بأشكال الانقسام المتزايد بين المجتمعات الحضرية، إلى جانب تزايد أشكال التفاوت والفقر والممتدة عبر مناطق المدن الكبرى، تشير إلى ضرورة إيجاد سياسات متوازنة للتنمية الحضرية ضمن إطارات التخطيط والحكم في مناطق العواصم. كما أنه عادة ما تواجه المدن من مختلف الأحجام للعديد من التحديدات على صعيد عمليات الحكم وتحقيق الانسجام بين المدن، حيث تشهد بعض المدن انحداراً في المستويات الاقتصادية والسكانية، في حين تشهد مدن أخرى عمليات نمو وتطور متسارعة. من ناحية أخرى، تطرح العمليات الفاعلة للحكم في مناطق العواصم إمكانية تحقيق التنمية الحضرية التي تعمل على معالجة أشكال التفاوت وتحقيق مناطق منسجمة ومتجانسة.

أما التحديات المرتبطة بإيجاد ترتيبات فاعلة للحكم في مناطق العواصم، فقد باتت تشهد مظاهر متزايدة من التعقيد والتكامل، حيث تتضمن كلاً من:

- غياب التوافق في الآراء بين المؤسسات فيما يتعلق بتعيين الحدود للأراضي ذات النوعية المتميزة، مما يؤدي إلى صعوبة تنفيذ التدخلات بصورة منسقة ومشتركة،
- اختلاف الرؤى والمواقف التقنية والسياسية للسلطات في مناطق العواصم، حيث يتوجب على كل سلطة في المدينة الاستجابة لمتطلبات المناطق التي تديرها في المدينة، [2]
- فرض قيود قانونية على البلديات لدى إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج فيما يتجاوز صلاحياتها السياسية، والقضائية، والإدارية،
- تنفيذ مهام متخصصة في مختلف البلديات ضمن أنظمة مالية غير متناظرة، فضلاً عن وجود اختلافات ملحوظة بين كل من البلديات الثرية وتلك الفقيرة،
- وجود مؤسسات منقسمة على الصعيد السياسي والتي تعمل على إدارة مناطق العواصم، وذلك ضمن إطار التحديات الهامة المطروحة فيما يتعلق بالمظاهر المتفاوتة من العمليات اللامركزية، والتحديات المتزايدة ضمن نظام النقل في مناطق العواصم، وأوجه القصور في البنية الأساسية الحيوية، والحاجة المتزايدة لتوسعة نطاق تغطية الخدمات الاجتماعية، ومعالجة المشاكل البيئية، والتنافس مع المدن الأخرى على المستويات الوطنية، والقارية، والعالمية.

كما أن التحديات المطروحة أمام عمليات التنمية العادلة بين مختلف الشرائح في المناطق الحضرية تشير إلى ضرورة إيجاد أشكال جديدة من التحسين في مجال توفير الخدمات العامة كالخدمات الصحية، وتوفير المأوى اللائق، والتعليم، وإمدادات المياه، ومرافق الصرف الصحي. من ناحية أخرى، فقد شهدت ظاهرة الفقر الحضري تزايداً، حيث توسع نطاقها في العديد من المدن بحيث تجاوز حدود تلك المناطق، مما أدى إلى جعل المناطق المتاخمة لها بمثابة المستوطنات الأشد فقراً والأكثر معاناة من حيث تدني مستوى توفير الخدمات.

وتعد هذه القضايا المعقدة متكاملة إلى حد كبير، حيث يعتمد حلها على قدرة المؤسسات الإدارية في مختلف أنحاء المنطقة، والتي لا بد لها من العمل مع بعضها البعض من خلال أنظمة ذات صلة بكل منطقة. علاوة على ذلك، فهنالك العديد من التساؤلات الهامة والمطروحة أمام واضعي السياسات والحكام ضمن مختلف المستويات الحكومية، بالإضافة إلى طرح تساؤلات أخرى أمام كل من الباحثين، والمخططين، والوكالات الدولية، حيث نشأت هذه التساؤلات جراء أوجه القصور والعجز في العلاقات بين مختلف المؤسسات الحكومية، وعدم كفاية عمليات التمثيل الشعبي المحلي، وضعف آليات التمويل الرامية لدعم الأنظمة الحكومية المحلية.

وتشير الأدلة التجريبية [3] إلى أن المناطق الحضرية في مختلف أنحاء العالم لا زالت تشهد توسعاً هائلاً على صعيد كل من الكثافة السكانية والامتداد المكاني، [4] فضلاً عن وجود العديد من المناطق التي تشهد نمواً وتوسعاً يتجاوز نطاق حدودها الإدارية. كما أن هنالك ضرورة ملحة لإدارة تلك المناطق الواسعة من خلال إتباع طريقة متسقة. علاوة على ذلك، فإن أهمية الاعتراف بالتحديات التي تشهدها العمليات الإدارية وعمليات الحكم في مناطق العواصم تنبع من واقع اعتبار مدن العالم كمناطق هامة لتحقيق الإنتاج الاقتصادي، ولنشوء التكتلات، ولقربها من المواقع الأخرى، وذلك لتحقيق كلاً من التنمية والتفاعل في الميادين الاجتماعية والثقافية، ولإيجاد مظاهر الابتكار والإبداع، فضلاً عن اعتبارها كركيزة أساسية لربط المجتمعات والأنظمة الاقتصادية المحلية بكل من الشبكات الخارجية والنظام الاقتصادي العالمي. [5]

الانتقال من مناطق محددة إلى مناطق متعددة البلديات

تتضمن النظرية التقليدية لأسواق الأراضي الحضرية وصفاً للمدن باعتبارها مناطق تتسم بوجود مركز واحد للمدينة، أو منطقة تجارية واحدة تقع في مركز المدينة، فضلاً عن وجود تحديد جيد لمواقع النمو السكني والصناعي، ومناطق محددة بوضوح للتأثير التجاري ضمن منطقة محددة أوسع نطاقاً، حيث عادة ما تحيط بها المناطق الريفية النائية. بيد أن واقع المدن في يومنا هذا يعد أكثر تعقيداً من ذلك الوصف. كما توجد العديد من المدن التي حصلت على استقلاليتها والتي شهدت نمواً واسع النطاق، بحيث أصبحت تتضمن أكثر من مركز واحد للأعمال التجارية، فضلاً عن أن انتشار حدودها لا يعتمد كثيراً على جغرافية المناطق المحلية، بل أنه يعتمد على حدودها على النطاق العالمي، كما باتت تتمتع هذه المدن بمناطق تجارية أوسع وذات نفوذ كبير، وأنظمة اقتصادية متنوعة للغاية.

فعلى سبيل المثال، تمتد منطقة العاصمة في مدينة نيومكسيكو عبر أراضي ولايتين كما عبر المنطقة الاتحادية، حيث تعد العاصمة موطناً لما يزيد على 19 مليون نسمة، فضلاً عن تضمنها لنحو 58 بلدية. كما يغطي النظام الاقتصادي لمدينة بوينس آيريس لأراضي المدينة، والتي تبلغ كثافتها السكانية 3 ملايين نسمة، بالإضافة إلى استيعاب بلديات مقاطعة بوينس آيريس والبالغ عددها 32 لنحو 9 ملايين نسمة. وبالمثل، تتألف العاصمة الإفريقية جوهانسبيرغ والتي تبلغ كثافتها السكانية 7.2 مليون نسمة من منطقة (إيكورهوليني) والتي تتضمن منطقة راند الشرقية وبلدية مقاطعة راند الغربية، ومدينة جوهانبسرغ، والتي تستوعب 3.4 مليون نسمة. [6] أما منطقة أبيدجان، والتي تبلغ كثافتها السكانية 3.8 مليون نسمة؛ فقد شهدت توسعاً لكي تشمل 196 وحدة حكومية محلية، بما في ذلك البلديات والمناطق الريفية المحيطة بها. [7] من جهة أخرى، تتألف العاصمة الفلبينية مانيلا من 10 مدن بالإضافة إلى سبع بلديات، كما بلغ إجمالي كثافتها السكانية نحو 11 مليون نسمة، في حين تتألف مدينة (سيبو) من سبع مدن وست بلديات، فيما بلغ إجمالي الكثافة السكانية بها نحو مليوني نسمة. أما في العاصمة طوكيو، فقد بلغت الكثافة السكانية 35 مليون نسمة، حيث تتضمن 365 منطقة بلدية. [8] أما في أمريكا الشمالية، فتتألف العاصمة سانت بول من 188 مدينة وبلدية، كما تستوعب كثافة سكانية تبلغ قرابة 3 ملايين نسمة. [9] كما تغطي منطقة بورتلاند- أوريغون ثلاث مقاطعات و 24 حكومة محلية، وبكثافة سكانية بلغت نحو 1.8 مليون نسمة. [10]

من ناحية أخرى، تعد عملية إيجاد مفاهيم لهذه المناطق الحضرية واسعة النطاق، أمراً صعباً، حيث أنها عادة ما تتضمن أراضٍ حضرية متواصلة الانتشار والتوسع، فضلاً عن تجاوزها لنطاق حدودها البلدية وولاياتها القضائية. كما أن هذا التحدي المفاهيمي يعكس تحركاً ضمن إطار إصلاح

النقل، وتطوير البنية الأساسية للمناطق، وغيرها من القضايا. علاوة على ذلك، فإن مظاهر القلق فيما يتعلق بأشكال الانقسام المتزايد بين المجتمعات الحضرية، إلى جانب تزايد أشكال التفاوت والفقر والممتدة عبر مناطق المدن الكبرى، تشير إلى ضرورة إيجاد سياسات متوازنة للتنمية الحضرية ضمن إطارات التخطيط والحكم في مناطق العواصم. كما أنه عادة ما تواجه المدن من مختلف الأحجام للعديد من التحديدات على صعيد عمليات الحكم وتحقيق الانسجام بين المدن، حيث تشهد بعض المدن انحداراً في المستويات الاقتصادية والسكانية، في حين تشهد مدن أخرى عمليات نمو وتطور متسارعة. من ناحية أخرى، تطرح العمليات الفاعلة للحكم في مناطق العواصم إمكانية تحقيق التنمية الحضرية التي تعمل على معالجة أشكال التفاوت وتحقيق مناطق منسجمة ومتجانسة.

أما التحديات المرتبطة بإيجاد ترتيبات فاعلة للحكم في مناطق العواصم، فقد باتت تشهد مظاهر متزايدة من التعقيد والتكامل، حيث تتضمن كلاً من:

- غياب التوافق في الآراء بين المؤسسات فيما يتعلق بتعيين الحدود للأراضي ذات النوعية المتميزة، مما يؤدي إلى صعوبة تنفيذ التدخلات بصورة منسقة ومشتركة،
- اختلاف الرؤى والمواقف التقنية والسياسية للسلطات في مناطق العواصم، حيث يتوجب على كل سلطة في المدينة الاستجابة لمتطلبات المناطق التي تديرها في المدينة، [2]
- فرض قيود قانونية على البلديات لدى إعداد وتنفيذ الخطط والبرامج فيما يتجاوز صلاحياتها السياسية، والقضائية، والإدارية،
- تنفيذ مهام متخصصة في مختلف البلديات ضمن أنظمة مالية غير متناظرة، فضلاً عن وجود اختلافات ملحوظة بين كل من البلديات الثرية وتلك الفقيرة،
- وجود مؤسسات منقسمة على الصعيد السياسي والتي تعمل على إدارة مناطق العواصم، وذلك ضمن إطار التحديات الهامة المطروحة فيما يتعلق بالمظاهر المتفاوتة من العمليات اللامركزية، والتحديات المتزايدة ضمن نظام النقل في مناطق العواصم، وأوجه القصور في البنية الأساسية الحيوية، والحاجة المتزايدة لتوسعة نطاق تغطية الخدمات الاجتماعية، ومعالجة المشاكل البيئية، والتنافس مع المدن الأخرى على المستويات الوطنية، والقارية، والعالمية.

كما أن التحديات المطروحة أمام عمليات التنمية العادلة بين مختلف الشرائح في المناطق الحضرية تشير إلى ضرورة إيجاد أشكال جديدة من التحسين في مجال توفير الخدمات العامة كالخدمات الصحية، وتوفير المأوى اللائق، والتعليم، وإمدادات المياه، ومرافق الصرف الصحي. من ناحية أخرى، فقد شهدت ظاهرة الفقر الحضري تزايداً، حيث توسع نطاقها في العديد من المدن بحيث تجاوز حدود تلك المناطق، مما أدى إلى جعل المناطق المتاخمة لها بمثابة المستوطنات الأشد فقراً والأكثر معاناة من حيث تدني مستوى توفير الخدمات.

وتعد هذه القضايا المعقدة متكاملة إلى حد كبير، حيث يعتمد حلها على قدرة المؤسسات الإدارية في مختلف أنحاء المنطقة، والتي لا بد لها من العمل مع بعضها البعض من خلال أنظمة ذات صلة بكل منطقة. علاوة على ذلك، فهنالك العديد من التساؤلات الهامة والمطروحة أمام واضعي السياسات والحكام ضمن مختلف المستويات الحكومية، بالإضافة إلى طرح تساؤلات أخرى أمام كل من الباحثين، والمخططين، والوكالات الدولية، حيث نشأت هذه التساؤلات جراء أوجه القصور والعجز في العلاقات بين مختلف المؤسسات الحكومية، وعدم كفاية عمليات التمثيل الشعبي المحلي، وضعف آليات التمويل الرامية لدعم الأنظمة الحكومية المحلية.

وتشير الأدلة التجريبية [3] إلى أن المناطق الحضرية في مختلف أنحاء العالم لا زالت تشهد توسعاً هائلاً على صعيد كل من الكثافة السكانية والامتداد المكاني، [4] فضلاً عن وجود العديد من المناطق التي تشهد نمواً وتوسعاً يتجاوز نطاق حدودها الإدارية. كما أن هنالك ضرورة ملحة لإدارة تلك المناطق الواسعة من خلال إتباع طريقة متسقة. علاوة على ذلك، فإن أهمية الاعتراف بالتحديات التي تشهدها العمليات الإدارية وعمليات الحكم في مناطق العواصم تنبع من واقع اعتبار مدن العالم كمناطق هامة لتحقيق الإنتاج الاقتصادي، ولنشوء التكتلات، ولقربها من المواقع الأخرى، وذلك لتحقيق كلاً من التنمية والتفاعل في الميادين الاجتماعية والثقافية، ولإيجاد مظاهر الابتكار والإبداع، فضلاً عن اعتبارها كركيزة أساسية لربط المجتمعات والأنظمة الاقتصادية المحلية بكل من الشبكات الخارجية والنظام الاقتصادي العالمي. [5]

الانتقال من مناطق محددة إلى مناطق متعددة البلديات

تتضمن النظرية التقليدية لأسواق الأراضي الحضرية وصفاً للمدن باعتبارها مناطق تتسم بوجود مركز واحد للمدينة، أو منطقة تجارية واحدة تقع في مركز المدينة، فضلاً عن وجود تحديد جيد لمواقع النمو السكني والصناعي، ومناطق محددة بوضوح للتأثير التجاري ضمن منطقة محددة أوسع نطاقاً، حيث عادة ما تحيط بها المناطق الريفية النائية. بيد أن واقع المدن في يومنا هذا يعد أكثر تعقيداً من ذلك الوصف. كما توجد العديد من المدن التي حصلت على استقلاليتها والتي شهدت نمواً واسع النطاق، بحيث أصبحت تتضمن أكثر من مركز واحد للأعمال التجارية، فضلاً عن أن انتشار حدودها لا يعتمد كثيراً على جغرافية المناطق المحلية، بل أنه يعتمد على حدودها على النطاق العالمي، كما باتت تتمتع هذه المدن بمناطق تجارية أوسع وذات نفوذ كبير، وأنظمة اقتصادية متنوعة للغاية.

فعلى سبيل المثال، تمتد منطقة العاصمة في مدينة نيومكسيكو عبر أراضي ولايتين كما عبر المنطقة الاتحادية، حيث تعد العاصمة موطناً لما يزيد على 19 مليون نسمة، فضلاً عن تضمنها لنحو 58 بلدية. كما يغطي النظام الاقتصادي لمدينة بوينس آيريس لأراضي المدينة، والتي تبلغ كثافتها السكانية 3 ملايين نسمة، بالإضافة إلى استيعاب بلديات مقاطعة بوينس آيريس والبالغ عددها 32 لنحو 9 ملايين نسمة. وبالمثل، تتألف العاصمة الإفريقية جوهانسبيرغ والتي تبلغ كثافتها السكانية 7.2 مليون نسمة من منطقة (إيكورهوليني) والتي تتضمن منطقة راند الشرقية وبلدية مقاطعة راند الغربية، ومدينة جوهانبسرغ، والتي تستوعب 3.4 مليون نسمة. [6] أما منطقة أبيدجان، والتي تبلغ كثافتها السكانية 3.8 مليون نسمة؛ فقد شهدت توسعاً لكي تشمل 196 وحدة حكومية محلية، بما في ذلك البلديات والمناطق الريفية المحيطة بها. [7] من جهة أخرى، تتألف العاصمة الفلبينية مانيلا من 10 مدن بالإضافة إلى سبع بلديات، كما بلغ إجمالي كثافتها السكانية نحو 11 مليون نسمة، في حين تتألف مدينة (سيبو) من سبع مدن وست بلديات، فيما بلغ إجمالي الكثافة السكانية بها نحو مليوني نسمة. أما في العاصمة طوكيو، فقد بلغت الكثافة السكانية 35 مليون نسمة، حيث تتضمن 365 منطقة بلدية. [8] أما في أمريكا الشمالية، فتتألف العاصمة سانت بول من 188 مدينة وبلدية، كما تستوعب كثافة سكانية تبلغ قرابة 3 ملايين نسمة. [9] كما تغطي منطقة بورتلاند- أوريغون ثلاث مقاطعات و 24 حكومة محلية، وبكثافة سكانية بلغت نحو 1.8 مليون نسمة. [10]

من ناحية أخرى، تعد عملية إيجاد مفاهيم لهذه المناطق الحضرية واسعة النطاق، أمراً صعباً، حيث أنها عادة ما تتضمن أراضٍ حضرية متواصلة الانتشار والتوسع، فضلاً عن تجاوزها لنطاق حدودها البلدية وولاياتها القضائية. كما أن هذا التحدي المفاهيمي يعكس تحركاً ضمن إطار إصلاح

عمليات الحكم المحلي، والتي تشهد حالة تغير مستمرة، وتجارب متنوعة ومتواصلة، وعمليات متكررة من إعادة الصياغة والتشكيل. علاوة على ذلك، فإن واقع عدم وجود تعريف عالمي متفق عليه لمنطقة العاصمة يزيد من صعوبة وتعقيد مهمة إيجاد فهم لكيفية عمل "مدن المدن" في جميع أنحاء العالم. كما تم إعداد غالبية الدراسات الإحصائية المقارنة حول المدن ومناطق العواصم بالاعتماد على البيانات التي تتسم بالمحدودية على صعيد موثوقيتها وقابليتها للمقارنة، الأمر الذي يعزى إلى تفاوت تعريفات العناصر المكونة للمناطق الحضرية أو مناطق العواصم في مختلف البلدان. كما أنه ونظراً لندرة تعريف مناطق العواصم بمثابة كيانات قانونية، فمن الممكن أن توجد العديد من الحدود المتنوعة والممكنة للمنطقة الحضرية، كمدينة نيويورك، ومنطقة مدينة نيويورك وضواحيها، أو مدينة تورونتو، ومنطقة تورونتو الكبرى. كما تؤدي التسميات المختلفة إلى نشوء تقديرات مختلفة لسكان وأحجام المدن.

أساليب الإدارة الحضرية

بالرغم من واقع وجود مناطق العواصم والمناطق الحضرية في غالبية أنحاء العالم؛ إلا أن هنالك تبايناً كبيراً في أساليب إدارتها، حيث أنها تتباين من خلال معيارين أساسيين، ألا وهما: درجة ومستوى المركزية أو السيطرة على العمليات الحضرية في مناطق العواصم أو المناطق الحضرية، ودرجة الشكلية في العلاقات ما بين مختلف الوحدات العاملة في منطقة العاصمة.

مستوى ودرجة المركزية والسيطرة

عمل مركز البحوث الوطني في الولايات المتحدة على إعداد دراسة شاملة في عام 2003، وذلك بصدد دراسة المسألة المتعلقة بمناطق العواصم في البلدان النامية، حيث خلصت الدراسة إلى وجود أربع فئات رئيسية، أو أربعة نماذج، لأنظمة الإدارة والحكم في مناطق العواصم. كما يتمثل أولى هذه النماذج بأنه أقل تنظيماً، حيث يعرف بالنموذج المجزأ. من جهة أخرى، يتسم هذا النموذج بوجود عدد من الوحدات الحكومية المحلية المستقلة أو شبه المستقلة، حيث تتمتع كل منها بولاية قضائية تتضمن مهام معينة في إقليم محلي محدد. علاوة على ذلك، فعادة ما يكون التنسيق بين البلديات أو المؤسسات ضمن هذا النموذج تطوعياً، كما أنه عادة ما يكون متفرقاً. كما تتأتى غالبية الأمثلة على هذا النموذج من الولايات المتحدة، سواء في العواصم الكبيرة أو الصغيرة.

أما النموذج الثاني، فهو النموذج المختلط، والذي يتضمن العمل المشترك بين العديد من البلديات المحلية والمؤسسات الحكومية شبه المستقلة باعتبارها مناطق عواصم، حيث تتولى المؤسسات الحكومية الإقليمية أو الوطنية تنفيذ بعض المهام، في حين تتولى الحكومات المحلية المهام المتبقية. كما يتضمن هذا النموذج المختلط وجود درجة معينة من الإقليمية ضمن هيكل منطقة العاصمة، حيث تتولى البلديات وغيرها من السلطات مستويات مختلفة من الإدارة الإقليمية وفقاً للهيكل الإداري للولاية.[11] كما أنه عادة ما تعتمد مشاركة البلديات على رغبة المستويات الحكومية الأعلى لإيجاد توافق في الآراء فيما بينها، فضلاً عن اعتمادها على وزنها النسبي على صعيد نفوذها الديموغرافي، والاقتصادي، والسياسي. كما يتضمن هذا النموذج ما يطلق عليه " مبدأ الاهتمام المتبادل" والذي يتكون من اهتمامات مختلف المناطق باعتبارها جزءاً من الرؤية العامة لمنطقة العاصمة، كما تتضمن رؤية منطقة العاصمة في الوقت ذاته لكل بلدية باعتبارها جزءاً من المدينة. كما تعتبر مدينتا الدار البيضاء والرباط في المغرب مثالاً على النماذج المختلطة، بالإضافة لمدينتي لوس أنجلوس وميامي في أمريكا الشمالية، وكلاً من مقاطعتي ستوكهولم وميلان.

وعادة ما تقوم الحكومات ضمن النموذج المختلط بتنسيق العمليات المكانية والوظيفية من خلال إعداد آليات محددة أو مؤسسات في جميع أنحاء منطقة العاصمة بغية توفير الخدمات والمهام المخصصة لها.[12] أما في بانكوك على سبيل المثال، فيمكن لنا إيجاد وصف لثلاث "حلقات" للحكم في المدن الكبرى، حيث تتمثل الحلقة الأولى بمركز مدينة بانكوك والتي تبلغ كثافتها السكانية زهاء 5.7 مليون نسمة، حيث توجد إدارة منطقة العاصمة بانكوك، أما الحلقة الثانية، فتتمثل في إقليم عاصمة بانكوك، بكثافة سكانية بلغت في مجملها 11.5 مليون نسمة في عام 2000، في حين توجد الحلقة الثالثة خارج إقليم عاصمة بانكوك، والتي تتمثل في الإقليم الموسع لعاصمة بانكوك، حيث تقدر الكثافة السكانية بنحو 17.5 مليون نسمة. من ناحية أخرى، فتتكون الحلقتان الخارجيتان من عدد من المقاطعات ومئات الحكومات المحلية. كما تقوم كل من المؤسسات التابعة للدولة، والحكومات الوطنية، والسلطات المحلية بتنفيذ عدد كبير من أبرز المهام الفردية ضمن الحلقات الثلاث.[13]

أما في الصين، تقوم الحكومة المركزية بتوجيه مجمل عملية التنمية الحضرية، في حين تتخذ عمليات الحكم والإدارة في العواصم أشكالاً مختلفة مع وجود تباين في مستويات المشاركة والتعاون بين كل من الحكومات المركزية، وحكومات المقاطعات، والحكومات المحلية. من جهة أخرى، فقد لوحظ وجود اختلاف في العلاقات بين الحكومات عبر مختلف المدن. كما تقع مدينة بكين على سبيل المثال تحت قيادة الحكومة المركزية الصينية، في حين تقع كل من مدينتي "قوانغتشو" و "هاربين" تحت قيادة الحكومة في كل من مقاطعتي "قواندونغ" و " وهيلونغجيانغ". أما سلطة اتخاذ القرارات المتعلقة بالبنية الأساسية لنظام النقل في كل من المدن الثلاث؛ فتتم من خلال البلدية وبالتعاون مع الدوائر الحكومية الأعلى والعاملة في قطاع النقل، والشركات الإنشائية في القطاع الخاص – وذلك من خلال المشاريع التي تحددها كل من البلديات والمؤسسات المختصة. كما توجد العديد من المدن العاملة بمثابة بلديات تتمتع بحكم ذاتي، وذلك نتيجة لحدوث تحول في هياكل الحكم خلال السنوات الأخيرة، والتي تطورت من نظم مركزية للغاية إلى نظم لامركزية.[14]

وتتضمن النماذج المختلطة في بعض الحالات لأنظمة التعاون الدولية والعابرة للحدود، مثل لجنة (أورسند)، والتي تقوم بتنسيق المشاريع الإستراتيجية بين العاصمة "كوبنهاغن" في الدنمارك ومدينة "مالمو" في السويد، ومثل اتفاقية التعاون الدائم والمشترك بين البلديات، والذي يتضمن التنسيق ما بين كل من فرنسا وبلجيكا.

أما النموذج الثالث لعمليات الحكم في مناطق العواصم؛ فيتمثل في النموذج المركزي، حيث تتولى الحكومة المركزية ومؤسساتها المختصة مهام الحكم في المنطقة الكبرى من العاصمة، كما هو الحال في مدينة "هو تشي مين" في فيتنام، ومدينة "هافانا" في كوبا. كما تجاوزت الكثافة السكانية في مدينة "هو تشي مين" 5 ملايين نسمة في عام 2005،[15] بالإضافة إلى تقسيمها إلى 22 مقاطعة داخلية وخارجية، حيث تتمتع كل من هذه المقاطعات بلجانها الشعبية الخاصة، ولجانها الفرعية المختصة بعمليات التخطيط والتنمية. علاوة على ذلك، فعادة ما يكون أعضاء هذه اللجان أعضاء في الحزب الشيوعي الفيتنامي، كما تتولى الحكومة الوطنية غالبية المهام الرئيسية (بما في ذلك مهام عمليات التخطيط الحضري).[16] أما المثال الآخر، مدينة هافانا، حيث تتولى مقاطعة المدينة عملية حكم وإدارة منطقة هافانا الكبرى منذ عام 1975، وذلك بوجود 15 بلدية، بما في ذلك منطقة هافانا القديمة، ومنطقة هافانا المركزية، ومنطقة "Plaza de la Revolucion". من جهة أخرى، فقد بلغت الكثافة السكانية في منطقة هافانا الكبرى في عام 2005 نحو 2.1 مليون نسمة، 17 كما أنه وبالرغم من إشارة دراسة حديثة للحكم في منطقة هافانا الكبرى إلى تمتع أعضاء المجالس البلدية المنتخبين محلياً بصلاحيات رسمية تخولهم للتفاوض، إلا أنه غالباً ما يتم تحويل القضايا الأكثر أهمية والأكثر جدلا

المباني السكنية والتجارية في سنغافورة

للمستويات الحكومية الأعلى بغية اتخاذ القرارات المتعلقة بها.[18] من جهة أخرى، فتعمل كل من مدينتي هونغ كونغ وسنغافورة على تطبيق النموذج المركزي. كما تم التمكن في الآونة الأخيرة من حل المشاكل الحضرية في مدينة سانتياغو الكبرى، وذلك من خلال السياسات القطاعية التي قامت مختلف وزارات الحكومة المركزية بتطبيقها في ظل مشاركة محدودة إلى حد ما للمجتمعات المحلية.

أما النموذج الرابع في حكم المدن الكبرى فيعرف بالنموذج الشامل، حيث تتمتع السلطات المحلية ضمن هذا النموذج بقدر كبير من السلطات التنفيذية والحكم الذاتي على بعض الجوانب ضمن كامل منطقة العاصمة. من ناحية أخرى، فقد تم تطبيق هذا النموذج في منطقة العاصمة هلسنكي، يحكمها مجلس العاصمة والذي يتكون من خمس بلديات، فضلاً عن تطبيقه في العاصمة كوبنهاجن، ومنطقة كويتو. أما في هلسنكي، فيتمتع مجلس العاصمة بسلطة كبيرة على قطاعات متنوعة كالنقل، واستخدام الأراضي، والتنمية البيئية والاقتصادية، والتي تمولها الدولة من خلال صندوق التنمية القطاعية، كما من خلال الإيرادات المالية التي يتم تحصيلها على المستوى الحضري.

وقد لوحظ تطبيق نماذج مماثلة منذ عام 1980 في أبيدجان، ساحل العاج، ومنذ شهر نوفمبر / تشرين الثاني 2000، حيث اعتبرت خمس مدن في جنوب إفريقيا للبلديات ضمن مناطق عواصمها باعتبارها جزءاً مما يمكن تسميه على الصعيد المحلي بمثابة "المدن المتحدة".[19] أما في حالة مدينة كيب تاون على سبيل المثال، فقد اكتسبت بلدية كيب تاون الكبرى سلطة فريدة من نوعها على نطاق واسع من الخدمات، كإدارة عمليات استخدام الأراضي، والمياه، ومياه الصرف الصحي، والكهرباء، ومد شبكات الغاز، والنقل، والشرطة، والصحة البيئية. كما تعد المدينة من أبرز الحكومات البلدية تطوراً في إفريقيا، وذلك بوجود طاقم من الموظفين والذي يتكون من 21.297 فرداً، وبفضل تمتعها بميزانية تبلغ نحو 2.21 مليار دولاراً (بما في ذلك كلاً من العناصر المتكررة وعناصر رؤوس الأموال).[20] بيد أنه ومن حيث التطور التاريخي، فتعد أبيدجان الرائدة على صعيد عمليات حكم العواصم في إفريقيا. كما أنشأت حكومة ساحل العاج في عام 1980 هيكلاً يتكون من مستويين، سياسي وإداري، لمنطقة العاصمة أبيدجان. كما تضمن أدنى المستويات عشرة بلديات، يتولى مهامها رؤساء بلديات منتخبين ومجالس بلدية منتخبة تقع على عاتقها المسؤوليات المحلية كإدارة الأسواق، وتخصيص الأراضي للأغراض العامة، وصيانة العيادات الطبية والمدارس الابتدائية، وتشغيل المراكز الاجتماعية. أما أعلى المستويات الحكومية؛ فقد تولت مهام إدارة المخلفات والتخلص منها، وإدارة مرافق الصرف الصحي، وتنظيم الحركة المرورية، وصيانة المتنزهات العامة والطرق، وتخطيط المدن. كما تم اختيار رئيس مجلس العاصمة بتصويت أعضاء المجلس. أما فيما يتعلق بالمرافق الرئيسية، كالكهرباء والمياه، فقد تمت إدارتها من

خلال شركات مرخصة في القطاع الخاص. بيد أنه وبالرغم من عمل هذا النظام بشكل ناجع لما يزيد على 20 عاماً، إلا أنه قد تم استبداله في عام 2001 من قبل "مقاطعة أبيدجان"، والتي تضمنت عشرة مجتمعات محلية (تتمتع بأنظمة حكم خاصة بها) مدعومة بثلاث محافظات كبيرة تقع في المناطق المتاخمة للمدينة.كما تمت إعادة هيكلة مقاطعة أبيدجان الجديدة على الصعيد الإداري في مطلع عام 2002، حيث يقوم رئيس الجمهورية من خلاله بتعيين حاكم إداري تمتد فترة ولايته لخمس سنوات. كما يمثل الحاكم الحزب الفائز في الانتخابات المحلية، كما يساعده مجلس المقاطعة المكون من 51 عضواً في تنفيذ مهامه، حيث يتم انتخاب ثلثي أعضاء المجلس ضمن عملية انتخابية كبيرة، في حين يتم انتخاب الثلث الأخير من خلال انتخابات البلديات. علاوة على ذلك، فيعد توزيع المهام بين المقاطعات والبلديات مماثلاً لذلك التوزيع بين مدينة أبيدجان القديمة والبلديات قبل عام 2001. [21]

درجة الشكليات ضمن الهياكل والعمليات الإدارية

هنالك وسيلة ثانية، وأكثر شيوعاً، لتحديد مهام مناطق العواصم، والتي تتمثل بدرجة الشكليات التي تتمتع بها. كما يوجد احتمالان اثنان من حيث المبدأ: إما الهياكل الرسمية للحكم في العواصم (والذي يمكن أن يتضمن مستوى واحد أو اثنين، كما يمكن أن يكون قائماً على هياكل تعاونية رسمية تجمع ما بين العديد من البلديات والمؤسسات)، أو الهياكل غير الرسمية للتعاون ما بين المؤسسات والبلديات. كما ناقض العديد من العلماء حول ضرورة تطوير بعض الهياكل الإدارية للحكم في العواصم وذلك بغية ترشيد عمليات توفير الخدمات الأساسية (كالنقل، والشرطة، والتخلص من النفايات) ضمن مناطق واسعة، وللحيلولة دون نشوء أشكال عدم المساواة في توزيع الموارد بين مختلف المناطق المحيطة بها. [22] أما في المدن الكبيرة التي تعاني من انتشار كثيف للأحياء الفقيرة، سواء كانت متصلة أو متفرعة، فقد تتمكن الشرائح الفقيرة من تحقيق تمثيل جماعي أفضل ضمن هيكل رسمي على مستوى العواصم بدلاً من تحقيق التمثيل ضمن وحدات حكومية محلية معزولة. علاوة على ذلك، واعتماداً على كيفية هيكلة عمليات التمثيل والإدارة، فلا بد من وجود اختلاف بسيط في مستويات نجاح عمليات الحكم بين المدن الكبيرة والمدن الصغيرة. كما أنه وفي ظل نمو المدن، فلا بد لها في نهاية المطاف من الاستجابة للتحديات الوظيفية لعمليات التمكين المالي المناسبة، والتي تعد مهمة تنفيذية واسعة النطاق بين مختلف القطاعات، فضلاً عن اعتبارها ضرورة لتحقيق درجة من المشاركة المحلية للمدينة بأكملها، وضرورة إنشاء أنظمة مدمجة للرصد والتغذية المعلوماتية. علاوة على ذلك، فيمكن تخفيف أوجه عدم المساواة في عمليات التوزيع اعتماداً على مدى القدرة على معالجة هذه التحديات، حتى في ظل تحقيق عمليات التنمية.

وهنالك أمثلة "قوية" وأخرى"ضعيفة" على حد سواء فيما يتعلق بالنموذج

ميدان ترافلغار، مدينة لندن

الرسمي، أما بالنسبة للأمثلة القوية؛ فتتمتع السلطات المركزية بقيادة قوية وخطوط واضحة للسلطات، في حين تشهد السلطات المركزية محدودية ضمن الأمثلة الضعيفة، فضلاً عن عدم وجود خطوط واضحة للسلطات بغية الربط ما بين المجالس المشاركة أو الوحدات الحكومية المحلية. كما تتضمن الأمثلة القوية كلاً من المجلس السابق لمدينة لمدن الكبرى، والذي تم إلغاؤه عام 1986، ومجلس الحكم الذاتي في مدريد، والقائم حتى يومنا هذا، ومقاطعة عاصمة كيوتو. كما توجد أمثلة أخرى كالمجالس الحضرية الفرنسية لكل من مناطق ليل، بوردو، وستراسبورغ، واللجنة المشتركة لمنطقة غلاسكو كلايد فالي، ومجلس منطقة روتردام، والذي يعد كياناً عاماً تطوعياً يتكون من 40 عضواً، يتم انتخابهم من خلال كل بلدية كما من خلال المجلس الإقليمي، ويرأسه رئيس بلدية روتردام.[23] أما الأمثلة "الضعيفة"، فتتضمن كلاً من مجلس مدينة شتوتغارت، وسلطة منطقة لندن الكبرى الحالية، ومقاطعة عاصمة بورتلاند،[24] والسلطة الإقليمية لمنطقة بولونيا. أما في العالم النامي، فتشكل النماذج الرسمية للمدن الخمسة المتحدة في جنوب إفريقيا أمثلة "قوية"، كما هو الحال في مقاطعة أبيدجان الجديدة. كما يمكن الإشارة إلى أمثلة أخرى قوية من خلال الهياكل الرسمية للحكم في العواصم في العالم النامي في كل من المدن الصينية الرئيسية، في شنغهاي، وبكين، وتيانيجن، وتشونغينغ، والتي تمت تسميتها كمقاطعات من جانب الحكومة المركزية. كما تتضمن الأمثلة "الضعيفة" هياكل رسمية أخرى مثل حكومات العواصم في كل من بانكوك، ومانيلا، وميونيخ.

كما يتم تمثيل بعض الهياكل الرسمية من خلال مؤسسات محددة يتم إنشاؤها لأغراض عمليات التخطيط والإدارة الحضرية على مستوى العواصم، كما تعد هذه المؤسسات بمثابة هيئات متخصصة تتمتع بسلطات استشارية، مثل رابطة المناطق الحضرية في فرنسا، ومؤسسة تخطيط المدن الألمانية، ومجلس العاصمة في البرتغال، ومؤسسة التخطيط الحضري وحماية البيئة في اليونان.[25] من جهة أخرى، تواجه هذه المؤسسات المتخصصة العديد من العقبات، بما في ذلك محدودية آليات التمويل والقدرة على التفاوض مع مؤسسات وهيئات إدارية أخرى، وصعوبة الحفاظ على التعاون بين مختلف البلديات، لا سيما في البيئات التي تشهد وتيرة متسارعة وغير مؤكدة من التغييرات السياسية والاجتماعية.

وهنالك أمثلة كثيرة حول الهياكل الإدارية غير الرسمية في العواصم، حيث يعزى ذلك لأسباب عديدة، حيث ترتبط أبرز هذه الأسباب بعوامل إقليمية وثقافية محددة. كما توجد نحو 361 منطقة حضرية في الولايات المتحدة والتي لا تنحصر على الصعيد العملي ضمن إطار إداري واحد متعدد الأغراض، بل أنها تعمل وفقاً لدرجات وأشكال متنوعة من الترتيبات التعاونية. أما السبب الثاني، فيرتبط بالسياسة، حيث أنه وفي ظل نمو مناطق العواصم على صعيد الحجم والأهمية الاقتصادية؛ فقد تلاحظ المستويات الحكومية الأعلى ضرورة إنشاء هياكل بديلة للسلطات، وذلك من خلال إضفاء الطابع المؤسسي على عمليات حكم وإدارة البلديات لكي تغطي أعداد كبيرة من الأفراد. ثالثاً، هنالك العديد من أوجه الاختلاف في المصالح بين الحكومات البلدية وغيرها من المؤسسات الحكومية المحلية والتي تشكل منطقة واحدة في العاصمة.كما يزداد تعقيد أوجه الاختلافات هذه من خلال عمليات النمو والمنافسة وسيولة التنوع الاقتصادي والاجتماعي. علاوة على ذلك، فإن إيجاد الأسلوب الأمثل لجمع هذه المصالح المتباينة والعابرة في الكثير من الأحيان ضمن "حزمة" هيكلية واحدة يعد أمراً صعباً، كما أنه غالباً ما يتطلب عدداً من المحاولات والتنقيحات. وأخيراً، فقد نشأت العديد من النقاشات المعارضة لإضفاء الطابع الرسمي على العلاقات الإدارية ضمن مناطق العواصم الواسعة. من جهة أخرى، فإن إتاحة المجال لمختلف المناطق لكي تعمل على حل القضايا الخاصة بها من خلال وسائل تطوعية قد يؤدي إلى إيجاد نتائج مثلى على مختلف الأصعدة، لا سيما على صعيد رغبة الأفراد في العيش في مناطق معينة، وتحديد مواقع إنشاء المؤسسات التجارية، ونوع وكيفية دفع الأفراد للضرائب مقابل الحصول على الخدمات المشتركة. علاوة على ذلك، فتجدر الإشارة هنا إلى أن الأساس الاقتصادي لهذا الجدل قد نشأ أصلاً من خلال المقالة التي كتبها "تشارلز تيبوت" عام 1956.[26] من جهة أخرى، فتتضمن أبرز الأمثلة حول الهياكل الإدارية غير الرسمية في عواصم أمريكا اللاتينية كلاً من مدينة سانتياغو في التشيلي، ساوباولو في البرازيل، مونتيفيديو في الأوروغواي، ومدينة مكسيكو وغوادالاهار في المكسيك، إلى جانب العديد من الأمثلة الأخرى.

الإدارة لتحقيق الانسجام في مدينة المدن

بالرغم من الاعتراف بعدم ملائمة التوصيات العامة في غالبية الأحيان، والاعتراف بعدم إمكانية تحويل النماذج بصورة مباشرة، وضرورة إيلاء الأهمية لخصائص كل حالة بحد ذاتها، إلا أن التحديات المشتركة وخصائص نجاح العمليات الإدارية في مناطق العواصم قد بدأت بالنشوء من حالات متنوعة ومناقشات حديثة، كما من خلال البحوث الأخيرة حول ما يسمى "الحالة الفنية" والتي من شأنها المساعدة في صياغة الأطر السياسية لعمليات إدارة العواصم.

متطلبات تنفيذ أفضل الممارسات

إن إيجاد فهم لكيفية سيطرة الممثلين المحليين المنتخبين والمواطنين على عملية صياغة السياسات وإدارة مهام حكم مناطق العواصم يعد أمراً هاماً وحاسماً لتحديد مدى نجاحها وديمومتها. من جهة أخرى، فإن عمليات التمثيل الشعبي المحلي غير المناسبة على مستوى العواصم تعمل على نشوء أشكال التوتر، لا سيما لدى استثناء أصحاب المصالح المشتركة، أو لدى اعتبار عمليات المساءلة في موضع شك. كما أنه وفي حال عدم تمتع المؤسسات بالشرعية اللازمة، فغالباً ما تكون ولايتها قصيرة الأجل. كما تعد عمليات القيادة الفاعلة أمراً حاسماً لتجاوز نشوء الانقسامات وإيجاد توافق في الآراء بين مختلف مناطق العواصم. من جهة أخرى، فيمكن للقيادة الفاعلة من أن تساهم في تجاوز مظاهر التفرد والمنافسة بين المستويات السياسية العليا، بالإضافة إلى إيجاد فهم حول فاعلية تحقيق المزيد من العمل الجماعي في مناطق العواصم ومساهمته في عمليات التمكين على كل من المستويين الوطني والدولي. أما في حالة مدينة كيب تاون[27] على سبيل المثال، فإن القيادة الاشتراكية الفاعلة وبناء أشكال التوحد تعتبر عناصر أساسية في إدارة مجموعة معقدة من العلاقات المتجسدة في العوامل الديناميكية العرقية والسياسية والمتركزة بشكل كبير في المناطق المحلية، ومناطق العواصم، ومناطق العواصم الكبرى في كيب تاون. كما يتولى حاكم تنفيذي المهام الإدارية في كيب تاون في الوقت الحالي، حيث تدعمه لجنة استشارية. من جهة أخرى، فيتم انتخاب أعضاء المجلس الأكبر، والذي تعد هذه اللجنة جزءاً منه، كل خمسة سنوات من خلال انتخابات بلدية وتمثيل متناسب. علاوة على ذلك، فإن إيلاء الاهتمام إلى أدق تفاصيل عمليات الانتخابات المحلية الديمقراطية يعمل على إيلاء الشرعية والوضوح اللازمين لقيادة مجلس العاصمة أحادي المستوى والذي يمثل ما يزيد على 3.5 مليون نسمة ممن يشكلون ما نسبته 64 بالمائة من إجمالي سكان مقاطعة كيب الغربية و 78 بالمائة من اقتصاد المقاطعة.

علاوة على ذلك، فإن المقدرة على بناء توافق الآراء وتنسيق الإجراءات بين البلديات يعمل على تيسير تنفيذ الاستثمارات في البنية الأساسية والمرافق والتي تزيد من إنتاجية منطقة العاصمة بأكملها، فضلاً عن زيادة مستوى منافستها على الصعيد الدولي.كما أن القيادة الفاعلة لشؤون إدارة العواصم لا تؤدي فقط إلى بناء توافق في الآراء، بل أنها تؤدي إلى جمع المصالح المنقسمة بطريقة تعمل على تحقيق الشرعية والمساءلة

بالنسبة لأصحاب المصالح المشتركة في هذه العملية. كما أنه ولدى إنشاء المؤسسات الإدارية بصورة منقسمة أو بأسلوب حكم الواقع، فيمكن أن يؤدي ذلك إلى تعزيز تنفيذ الأساليب التي تتسم بالفساد. من جهة أخرى، فغالباً ما تكون عمليات المساءلة ضعيفة لدى وجود الانقسامات، فضلاً عن إمكانية تمتع كلاً من الأفراد والمؤسسات بالنفوذ بسهولة ، إلى جانب سيطرتهم على قطاع السياسة.

وتعد كفاءة عمليات التمويل متطلباً أساسياً لتحقيق فعالية إدارة العواصم، كما أنه غالباً ما أدت مظاهر عجز الوسائل التمويلية إلى إعاقة عمليات إدارة العواصم، فضلاً عن أن عمليات إعادة توزيع المسؤوليات بين مختلف المستويات الحكومية لم تتم المحافظة عليها في غالبية الأحيان من خلال وجود عمليات متسقة لتخصيص الموارد، أو من خلال الوسائل التمكينية أو التمويلية اللازمة لتوفير الموارد التمويلية المناسبة واللازمة. كما أنه ولدى نشوء أشكال الضعف هذه على مستوى كل من البلديات، فسوف تتضاعف حينئذ مشكلات توفير أشكال التمويل اللازم لدعم المناطق الأوسع في العواصم. من ناحية أخرى، فإن نقل إمكانيات توليد الإيرادات من الحكومات المركزية أو حكومات المقاطعات أو البلدان إلى الحكومات المحلية لا يؤدي بالضرورة إلى تحسين الإمكانات المالية لعمليات الإدارة الفاعلة للعواصم. كما أن الوحدات الفرعية في البلديات قد تتمكن بالفعل من التمتع بالنفوذ على حساب الهياكل الإدارية القائمة في العواصم. كما أصبحت سلطة تنمية العاصمة مانيلا على سبيل المثال أكثر استقلالية وانفصالاً عن المنح التي تقدمها الحكومة المركزية في أعقاب إقرار قانون الحكومة المحلية عام 1991، والذي منح وحدات الحكومات المحلية في المناطق الأوسع سلطة جمع مجموعة من الضرائب. كما نجم عن ذلك خسارة سلطة العاصمة مانيلا لجزء من الدخل المنتظم لوحدات الحكومة المحلية، فضلاً عن خسارتها لحصتها من عوائد ضرائب الملكية الحقيقية وغيرها من العوائد الضريبية.[28]

كما تزداد صعوبة عمليات التمويل الفاعل لتوفير الخدمات نتيجة الترتيبات الإدارية المنقسمة للغاية في العديد من مناطق العواصم، حيث يؤدي ذلك إلى نشوء تحديات متواصلة. كما تشير المناقشات الأخيرة [29] إلى أن هذا الأمر قد أصبح واقعاً وذلك بصرف النظر عن نماذج إدارة العواصم المعمول بها. كما تعد البلديات وبصورة عامة مترددة إزاء تحويل الموارد المالية للهياكل الإدارية على مستوى العواصم، كما أنه عادة ما تفشل الترتيبات التعاونية في ظل غياب الأطر القانونية والدستورية القوية والتي من شأنها دعم عمليات تقاسم الإيرادات مع الهياكل الإدارية على مستوى العواصم. علاوة على ذلك، فعادة ما تفتقر السلطات في مناطق العواصم للموارد المناسبة واللازمة لتنفيذ العمليات الإدارية، مما يجعلها تواجه العديد من الصعوبات في إيجاد موارد جديدة.

وفي ظل عدم توفر آلية تمويلية واضحة، ودائمة، ومناسبة، فسيكون من الصعب على مناطق العواصم تحقيق الوحدة الإقليمية والتي يمكن من خلالها معالجة الفوارق الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق المزيد من التنمية المنسجمة. كما عملت بعض مناطق العواصم على إعداد آليات تمويلية مناسبة لدعم كلاً من السياسات والبرامج، بما في ذلك منطقة ليلي في فرنسا، حيث يعمل صندوق الوحدة والتنمية الاقتصادية على إعادة توزيع الإيرادات التي يتم جمعها من خلال الضرائب المحلية، وكما هو الحال في كل من مدينتي برلين وميونيخ في ألمانيا، حيث يتم تمويل متطلبات مناطق العواصم من خلال الحوالات المالية الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى ما يتم تطبيقه في كل من مدينة هلسنكي، فنلندة، وستوكهولم في السويد، حيث تم إنشاء أنظمة محلية داعمة للإيرادات والعوائد الضريبية، وفي كوبنهاغن، في الدنمارك، حيث تم إنشاء نظام مالي يتم تمويله من خلال خدمات قطاع النقل.[30]

وتعد المشاركة الفاعلة للمواطنين في عمليات صنع القرار وتخصيص الموارد بين مجموعة من المؤسسات في مناطق العواصم أمراً هاماً، بيد أنه من الممكن نشوء العديد من التحديات لدى محاولة تعزيز آليات المشاركة، وتيسير فهمها وتمثيلها وفقاً لمبادئ الشفافية والديمقراطية. كما يتم في

مدينة عمان، الأردن

مدينة عمان، المملكة الأردنية الهاشمية [31] تنفيذ "مخطط تنموي شمولي" بهدف تحقيق عملية التنمية الحضرية بحلول عام 2025. كما تتمثل أولى مراحل هذا المخطط في توسعة المدينة بغية ربط مختلف المواقع والأقاليم الموزعة على الصعيد الاجتماعي والمحيطة بمدينة عمان لكي يتم جمعها ضمن كيان إداري موحد، حيث يتمثل هدف هذا المخطط في تحقيق انعكاس أفضل للعاصمة الفعلية والممتدة على مساحة شاسعة تبلغ 1 و 860 كيلومتراً مربعاً. كما عقدت المدينة جلسات استماع عامة وجلسات عصف ذهني في عام 2007 خلال مرحلة الإعداد لخطة عام 2025، بيد أن الفئة المستهدفة لم تكن تمثل المجتمع بكافة فئاته. علاوة على ذلك، فقد تضمنت العملية تطبيقاً لنهج معرفي مشترك مقابل تطبيق نهج تفاعلي. من جهة أخرى، فتعد المشاركة الفاعلة لمواطنين أمراً هاماً لتحقيق النمو الناجح لمدينة عمان، حيث يعزى ذلك نظراً لتوجيه عملية توسع منطقة العاصمة من خلال تدفق المهاجرين إليها. كما شهدت الأردن أول تدفق للمهاجرين الفلسطينيين نتيجة الحرب بين العرب والإسرائيليين في عام 1948، وحرب عام 1967، يليها تدفق المهاجرين نتيجة الحرب الأهلية في لبنان خلال فترة السبعينيات، ومن ثم هجرة الكويتيين وغيرهم من الأفراد ممن أجبروا على ترك مساكنهم نتيجة حرب الخليج خلال فترة الثمانينيات. علاوة على ذلك، فقد اضطرت مدينة عمان إلى استيعاب موجة جديدة من المهاجرين الأردنيين والفلسطينيين العائدين من كل من العراق والكويت نتيجة لأزمة الخليج التي عصفت بالمنطقة عام 1990، فضلاً عن استيعابها لموجة أخرى من المهاجرين نتيجة الأزمة الأخيرة الناجمة عن حرب العراق والغزو الأمريكي لها. كما تشير تقديرات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين والتابعة لمنظمة الأمم المتحدة إلى انتقال نحو 700 ألف عراقي إلى مدينة عمان منذ عام 2003. علاوة على ذلك، فقد نشأت طائفة واسعة من العوامل الاجتماعية، والاقتصادية، والتحولات الجغرافية السياسية، والتي أدت إلى جعل مدينة عمان بمثابة موقع جاذب للاستثمارات في كبرى مشاريع التنمية العقارية، حيث تم تنفيذ مجموعة واسعة من المشاريع الإنشائية للمباني المرتفعة باهظة التكلفة والتي أثرت على الشكل الحضري للمدينة. كما يمكن القول ضمن هذا الإطار بأن المشاركة الفاعلة للمواطنين في أساليب التخطيط الإستراتيجي تعد أمراً هاماً لنجاح الإجراءات التي تنفذها أمانة عمان الكبرى.

التحديات التي تواجه عمليات إدارة العواصم

تعد مظاهر التنسيق بين الجهات من أصحاب الاختصاص أحد أبرز التحديات المحلية التي تواجه المدن في جميع أنحاء العالم. كما يتخذ هذا التحدي شكلين اثنين، ألا وهما: التحدي الرأسي أي التنسيق متعدد المستويات لتوفير الخدمات بين مختلف المستويات الحكومية، والتحدي الأفقي، أي التنسيق المشترك بين الجهات من أصحاب الاختصاصات لتوفير الخدمات عبر مختلف مناطق العواصم. أما في الحالة الأولى، فغالباً ما تشهد العلاقات الداخلية بين المستويات الحكومية تغيراً، وذلك في ظل وجود عمليات مكثفة ومعقدة للمظاهر المركزية في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم. من ناحية أخرى، فعادة ما توجد العديد من المستويات الحكومية ومؤسسات الدولة والتي تعد ذات مسؤولية على صعيد الشؤون الحضرية، حيث عادة ما يكون ذلك على حساب الجهات الفاعلة على صعيد البلديات. أما في الحالة الثانية، فعادة ما تشهد المؤسسات الإدارية مظاهر الانقسام، فضلاً عن افتقارها لعمليات التنسيق، إلى جانب نشوء العديد منها بحكم الواقع، حيث يعزى ذلك إلى تعدد الولايات والحدود الانتخابية والممتدة عبر مختلف أقاليم مناطق العواصم.

كما تشير حالة مدينة مومباي،[32] الهند، إلى التحديات التي تطرحها عمليات التنسيق بين مختلف أصحاب الولايات ضمن بيئة معقدة في منطقة العاصمة. كما تتولى المؤسسة البلدية لمنطقة مومباي الكبرى المهام

الإدارية لشؤون أكثر من 12 مليون نسمة [33] ضمن هيكل مؤسسي معقد لمنطقتين أوسع من مناطق العواصم، وهما: المنطقة المعروفة بتجمع مومباي الحضري، والتي تبلغ كثافتها 16.4 مليون نسمة ضمن ثلاث مقاطعات في منطقة ماهاراشترا، بما في ذلك خمسة مؤسسات بلدية وثلاثة مجالس بلدية، فضلاً عن منطقة أخرى وأوسع، وهي منطقة إقليم العاصمة مومباي، والتي تغطي 4 آلاف و 355 كيلومتراً مربعاً، كما تتضمن سبعة مؤسسات بلدية و 13 مجلساً بلدياً، وأجزاء من مقاطعات مجاورة وما يزيد على 900 قرية. كما تشهد المنطقة الأولى، المؤسسة البلدية لمنطقة مومباي الكبرى، انتخابات كل خمس سنوات، حيث يتم انتخاب 227 عضواً بصورة مباشرة، في حين يقوم أعضاء المجلس بانتخاب كلاً من الحاكم ونائبه.

بيد أن هذه المؤسسة لا تعد سوى مؤسسة واحدة تتولى مهام عمليات التخطيط، والتنمية، وتوفير خدمات البنية الأساسية في منطقة مومباي الكبرى. كما توجد مؤسسات أخرى تتولى مهام إدارة المنطقة، والتي تتضمن سلطة تطوير إقليم العاصمة مومباي. كما تتولى هذه السلطة تنفيذ عمليات التخطيط والتطوير لجميع مناطق العاصمة من خلال مستويات متعددة (بما في ذلك 7 مؤسسات بلدية، 13 مجلساً بلدياً، وأجزاء من مقاطعات مجاورة، وما يزيد على 900 قرية). كما تعمل هذه السلطة على جمع كلاً من الحكومات المركزية وحكومات البلاد لكي تعمل على توفير التمويل المشترك لعمليات التنمية الحضرية. علاوة على ذلك، وبالرغم من أن قانون السلطة يحظر عليها وبشكل خاص تولي أية مهام تقع على عاتق المؤسسة البلدية لمنطقة مومباي الكبرى، إلا أن هذا القانون يخولها أيضاً لتوجيه أي من السلطات الحضرية المحلية. كما أن هذا الأمر غالباً ما يؤدي إلى نشوء الخلافات ما بين كلتا المؤسستين فيما يتعلق باختصاصات كلاً منهما في ميادين تطوير البنية الأساسية والخدمات. كما تولت السلطة على سبيل المثال مسؤولية تنفيذ مشروع التطوير الحضري لمنطقة مومباي، ومشروع النقل الحضري لمنطقة مومباي، ومشروع البنية الأساسية الحضرية لمنطقة مومباي.

من جهة أخرى، فإن هذا التداخل ما بين ولايات كلتا المؤسستين قد تفاقم نتيجة وجود ثلاثة مؤسسات عاملة أخرى، والتي تتولى أيضاً مهام إدارية وتوفير خدمات البنية الأساسية في منطقة مومباي، حيث تتضمن هذه المؤسسات كلاً من: سلطة ماهاراشترا لتطوير المساكن والمناطق، وسلطة إعادة تأهيل مناطق العشوائيات، ومؤسسة ماهاراشترا لتطوير الطرق. كما تمارس كل من هذه المؤسسات أدواراً رئيسية ضمن الأقاليم التي تغطيها المؤسسة البلدية لمنطقة مومباي الكبرى، فضلاً عن تمتع كل منها بوضع قانوني مختلف، وعمل كل منها ضمن نظام سلطة معقد. كما يمكن الإشارة هنا على سبيل المثال إلى سلطة ماهاراشترا لتطوير المساكن والمناطق، والتي تمثل كياناً يعمل من خلال تسعة مجالس إقليمية، حيث ترتبط ثلاثة من هذه المجالس بمدينة مومباي بشكل مباشر، وذلك من خلال كل من: مجلس الإسكان وتطوير المناطق، ومجلس ترميم وإنشاء المباني في مدينة مومباي، ومجلس ترقية عشوائيات مدينة مومباي. من ناحية أخرى، فتتمتع سلطة إعادة تأهيل العشوائيات بوضع قانوني مختلف، كما أنها تعمل من خلال نظام مختلف. كما أنها تتمتع بكيان الشركات، فضلاً عن عملها برئاسة رئيس وزراء منطقة ماهاراشترا. علاوة على ذلك، فقد تمت تسميتها أيضاً كسلطة تخطيطية، وذلك لكي تتمكن من العمل كسلطة محلية لمناطق العشوائيات ضمن اختصاصاتها.

كما تتطلب عملية معالجة هذه التحديات الإدارية في العاصمة موباي إعادة هيكلة عمليات إدارة العواصم، لا سيما على صعيد الحد من تعددية المؤسسات وتحسين مستوى التنسيق بين مختلف أصحاب الولايات، فضلاً عن تنفيذ الإصلاحيات في ميادين المساءلة والشفافية، وتحسين مستويات التفاعل مع المواطنين، وإنشاء أنظمة معلوماتية مناسبة.

من ناحية أخرى، فتتفاقم مظاهر التعقيد في الولايات والاختصاصات بشكل أكبر في مدينة دلهي، الهند، وذلك باعتبارها العاصمة الوطنية. كما تقع مسؤولية إدارة المدينة على عاتق المؤسسة الوطنية لإقليم عاصمة دلهي، والذي يتألف من 9 مقاطعات حضرية، فضلاً عن 27 تقسيماً فرعياً آخر. علاوة على ذلك، فتتضمن هذه المؤسسة ما لا يقل عن 98 كياناً حضرياً، ومؤسسة محلية، ومجالس وسلطات تعمل على خدمة السكان ممن لا يقل مجموعهم عن 14 مليون نسمة. كما تتضمن السلطات المحلية الرئيسية الثلاثة كلاً من مؤسسة دلهي البلدية، والمؤسسة البلدية لمنطقة دلهي الجديدة، ومؤسسة الثكنات العسكرية في منطقة دلهي. علاوة على ذلك، فتمارس الحكومة الوطنية في الهند (لا سيما الوزارات المركزية لكل من التنمية الحضرية، والنقل، والبيئة، والداخلية، والدفاع) نفوذاً كبيراً على عمليات إدارة العاصمة دلهي، حيث تشاركها بذلك وزارة الدولة لأقاليم العاصمة الوطنية دلهي.

كما تتمثل أبرز التحديات التي تواجهها حكومة إقليم العاصمة الوطنية على صعيد العمليات الإدارية في السيطرة المتواصلة للحكومة المركزية على صلاحياتها وشؤونها. علاوة على ذلك، فلا تزال سلطة تطوير منطقة دلهي تعمل على إصدار القرارات الرئيسية المتعلقة بعمليات إعداد وتنفيذ الخطة الرئيسية للمدينة، حيث تعمل هذه السلطة من خلال الوزارة الوطنية للتنمية الحضرية. كما تنشأ النزاعات المتكررة حول عمليات الحكم والإدارة نتيجة لهذه التعددية في مؤسسات الحكومات المركزية، وحكومات الولايات، والحكومات المحلية. من جهة أخرى، فإن التداخل في الاختصاصات، وضعف عمليات التنسيق، وعدم وضوح المسؤوليات المتعلقة بعمليات التخطيط لاستخدام الأراضي وتطويرها، وصيانتها قد أدى إلى نشوء عمليات غير فاعلة وغير منسقة لصنع القرار وتنفيذ الإجراءات في مدينة دلهي، العاصمة التي تشهد وتيرة نمو متسارعة.

وبالرغم من اعتبار الحكومات الوطنية، أو حكومات المقاطعات أو الولايات في مدن مثل دلهي بمثابة جزء من المشكلة، إلا أنها تبقى ضرورية، حيث لا تقتصر أهميتها على تمكين البلديات من الانخراط في ترتيبات إدارية أكثر فاعلية في مناطق العواصم فحسب، بل أنها تعد هامة أيضاً لإضفاء الشرعية على العملية السياسية وتعزيز العمليات الإدارية في مناطق العواصم على الأمد البعيد. كما توجد العديد من البلدان حيث يعد طابع المركزية شائعاً تجاه مواقف الحكومات المحلية، حيث تعد الترتيبات الإدارية في مناطق العواصم أمراً محظوراً. علاوة على ذلك، فعادة ما تكون الجمعيات الوطنية، ومجالس الشيوخ، وغيرها من المؤسسات الإدارية الوطنية من ضمن مصالح مناطق الأرياف، في حين يقل تمثيل مصالح المناطق الحضرية. كما قد ينجم ذلك عن التمثيل الوطني والأنظمة الانتخابية، أو نتيجة القيود الدستورية المفروضة على عمليات معالجة القضايا الحضرية. من جهة أخرى، فتهدف العمليات اللامركزية إلى تصويب هذا الخلل من خلال تحويل المهام والموارد بشكل منهجي من الحكومات المركزية للحكومات المحلية، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى تحسين عمليات توفير الخدمات والبنية الأساسية بغية زيادة مستوى التنافسية وتعزيز عمليات النمو الاقتصادي المحلي.

بيد أنه من الممكن إعاقة جهود تحقيق اللامركزية، وذلك لدى تنفيذ السلطات ذات المستوى الأعلى لهذه الجهود واسعة النطاق في مناطق العواصم على أرض الواقع. من جهة أخرى، فعادة ما يكون هنالك انقسام ما بين الهياكل المؤسسية العاملة على إدارة مناطق العواصم ومؤسسات التخطيط وتوفير الخدمات عبر مختلف المناطق الحضرية. كما أنه عادة ما تكون عمليات إدارة هذه الأراضي الواسعة منفصلة، فضلاً عن عمل العديد من الحكومات البلدية بشكل مستقل، حيث أنها عادة ما تفتقر إلى آليات التنسيق الفاعل واللازمة لإدارة مناطق العواصم. ولذلك، فعادة ما توكل عمليات توزيع المسؤوليات والصلاحيات للهياكل البلدية القائمة أصلاً، حتى وإن لم تكن تعمل بالضرورة على تلبية متطلبات مناطق العواصم.

وتميل السياسات والإستراتيجيات الفاعلة في مناطق العواصم إلى تعزيز عمليات التنسيق بين مختلف المدن التي تشكل مع بعضها البعض

مصر

منطقة العاصمة. كما أن أهمية عمليات التنسيق لا تقتصر فقط على إدارة الاحتياجات الأساسية في مجالات معينة كالأراضي، والنقل، والبيئة، والحلول المالية والتمويلية المتصلة بها، بل أنها تعد هامة أيضاً لمعالجة قضايا الفقر والتهميش الاجتماعي، وذلك من خلال تطبيق آليات مبتكرة لتحقيق التضامن بين مختلف الأقاليم.

وتعد عمليات تخطيط استخدامات الأراضي لتحقيق الانسجام العمراني معياراً أساسياً لتحقيق الإدارة الفاعلة لمناطق العواصم. كما يمكن تنفيذ كلاً من الإستراتيجيات الإقليمية والمكانية للحد من الفوارق الاجتماعية. من جهة أخرى، وتحقيقاً لهذه الغاية، فلا بد لمهام المؤسسات في مناطق العواصم من أن تتضمن عمليات التخطيط لاستخدام الأراضي في المناطق المتاخمة للمدن والمناطق النائية، وتطوير قطاع النقل وعمليات التخطيط للبنية الأساسية المرتبطة بها على كل من المستويات الحضرية والإقليمية. كما تختلف الإستراتيجيات المكانية وفقاً لأنماط نمو مناطق العواصم، والتي تشهد بعضها نمواً سكانياً متسارعاً، في حين تشهد مناطق أخرى نمواً بطيئاً أو أنها قد لا تشهد أي نمو على الإطلاق. أما بالنسبة للمناطق التي تشهد نمواً، فتوجد بعض المناطق التي تشهد استهلاكاً متزايداً للأراضي بشكل متسارع، في حين تشهد مناطق أخرى كثافة متزايدة.

وعلى صعيد آخر، فتعد عمليات إدارة قطاع النقل في مناطق العواصم الواسعة أمراً هاماً على وجه الخصوص للنهوض بالاقتصاد الحضري، إلى جانب توفير المزيد من فرص العمل والخدمات في مختلف أنحاء المدينة. بيد أنه عادة ما تتولى مجموعة من المؤسسات الإدارية والعديد من المستويات الحكومية مهام تنفيذ، وتمويل، وإدارة، وتنظيم الاستثمارات والخدمات في قطاع النقل. كما تعتمد مسألة تنسيق هذه العمليات على طائفة معقدة من شبكات السياسات الحكومية والإدارة التنظيمية.

الانسجام الاجتماعي والاقتصادي في المدن

يمكن اعتبار الترتيبات التي تتخذها حكومات العواصم بمثابة وسائل لمعالجة مسألة الترابط الاجتماعي من خلال تعزيز الفرص الاقتصادية، والاستثمار في البنية الأساسية، وتوفير خدمات النقل بتكاليف مناسبة، والاستثمار في قطاع السكن الاجتماعي عبر مناطق المدن الكبرى، الأمر الذي لا يؤدي فقط إلى تجاوز الانقسامات السياسية، بل لتجاوز الانقسامات الاجتماعية الاقتصادية أيضاً.

بيد أن مسألة التجزئة المؤسسية في مناطق العواصم ترتبط بشكل وثيق بظاهرة تفاقم مشكلة التجزئة الاجتماعية والتنافر بين مدن العالم. كما تشير التوقعات إلى أن منطقة العاصمة كالكوتا في الهند سوف تستوعب ما يزيد على 20 مليون نسمة في عام 2025، وذلك بالمقارنة مع الكثافة السكانية التي تشهدها المنطقة في يومنا هذا والبالغة 15 مليون نسمة.

من جهة أخرى، تتألف هذه المنطقة من ثلاثة مؤسسات بلدية، و 38 بلدية أخرى، و77 مناطق من غير البلديات، و 16 منطقة فرعية، و445 منطقة من مناطق الأرياف، حيث تمتد هذه المناطق على مساحة تبلغ ألفاً و 850 كيلومتراً مربعاً. كما تواجه منطقة كالكوتا أوجه قصور خطيرة في البنية الأساسية الحضرية والخدمات التي يتم توفيرها، فضلاً عن انتشار أوجه عدم المساواة العمرانية والممتدة عبر مختلف أنحاء المنطقة. علاوة على ذلك، فإن ارتفاع معدلات الفقر بشكل كبير، وانتشار المظاهر المتأصلة لعدم المساواة العمرانية تطرح تحديات واسعة أمام التغلب على مسألة غياب التنسيق بين المؤسسات المختصة بتوفير المساكن والخدمات في منطقة العاصمة.

أما في مدينة بيلو هوريزونتي في البرازيل،[34] والتي تتألف من 34 بلدية وكثافة سكانية تبلغ نحو 5 ملايين نسمة، فيمكن ملاحظة وجود أوجه خطيرة من عدم المساواة ما بين الأجزاء المتطورة والأجزاء الأقل تطويراً في المنطقة الحضرية. كما أن مظاهر القلق الناشئة إزاء الفوارق الشاسعة في المنطقة قد دفعت حكومة ولاية "ميناس جيريس"، والتي تمثل المستوى الحكومي الأبرز في المنطقة الحضرية في يومنا هذا، إلى عقد شراكة مع تحالف المدن بغية إجراء البحوث وإعداد الخطط اللازمة للحد من الفقر في 16 بلدية في المنطقة الشمالية من المدينة.[35] كما تتضمن أبرز أسباب إنشاء منطقة العاصمة مؤخراً إعداد السياسات والبرامج الرامية للحد من الفوارق في المنطقة. كما عملت حكومة مدينة "ميناس جيريس" منذ عام 2006 على وضع التشريعات اللازمة لإنشاء عدد من المؤسسات الحضرية الرئيسية بغية تولي المهام المرتبطة بالمصالح العامة، كقطاع النقل داخل منطقة العاصمة، وشبكة الطرق، والمرافق الصحية الأساسية، واستخدام الأراضي، واستغلال الموارد المائية، والحفاظ على البيئة، والإسكان، والصحة، والتنمية الاجتماعية الاقتصادية. من جهة أخرى، فقد تم تعزيز الهياكل الرسمية بمجموعة من المبادرات من جانب كل من المجتمع المدني ومجلس مدينة بيلو هوريزونتي.

ويتضح هنا إمكانية عمليات إدارة العواصم للمساعدة في معالجة الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية في المدن. كما أن مسألة تحقيق الانسجام في "مدينة المدن" تتطلب وجود "منطقة مشتركة" [36] والتي يمكن تمثيلها من خلال وجود الإرادة السياسية، والمشاركة المالية، ووجود رغبة لإعداد آليات لإعادة التوزيع بغية معالجة الاختلالات الاجتماعية والاقتصادية والناجمة عن عملية التنمية كما من العوامل الإقليمية والعالمية.

الانسجام ما بين البيئة المنشأة والبيئة الطبيعية

إن عملية إدارة الموارد البيئية في مناطق العواصم كمجاميع المياه الطبيعية والمنتشرة في جميع أنحاء مناطق إدارة العديد من الحكومات المحلية تركز أيضاً على ضرورة إيلاء الاهتمام بالحاجة إلى إيجاد عمليات التنسيق والتغلب على مشاكل التجزئة الناشئة في المؤسسات السياسية المحلية.

أحد الأسواق المفتوحة في مدينة بنغالور، الهند

علاوة على ذلك، فإن الموارد الطبيعية المشتركة كالأنهار والبحيرات والممتدة عبر مناطق متعددة تتطلب وجود أشكال إدارية جديدة يمكنها العمل على دعمها وحمايتها.

وتشهد المناطق الحضرية في العواصم مستويات كبيرة من الطلب والاستهلاك لكل من الطاقة، والمياه، وغيرها من الموارد، حيث يعد ذلك أيضاً نتيجة للتحول المستمر والضغط العمراني على البيئة المادية لهذه المناطق. كما تعد المدن بمثابة ضحايا وعوامل دافعة لظاهرة تغير المناخ، حيث تولد هذه المدن النصيب الأكبر من المخلفات الصلبة، ومستويات الطلب على الطاقة الكهربائية، والانبعاثات الناجمة عن قطاع النقل، ومستويات الطلب على خدمات التدفئة والتبريد.

من ناحية أخرى، تعد كلاً من المدن والحكومات في وضع جيد يمكنها من وضع المعايير اللازمة لإنشاء بيئة آمنة، وصحية، وخالية من التلوث، فضلاً عن قدرتها على تولي دور القيادة على صعيد التصدي للتحديات المتصلة بعمليات إدارة المخاطر في ظل تكيف البلدان مع ظاهرة تغير المناخ.[37]

وتعتمد عمليات التخطيط لتحقيق الانسجام البيئي على مؤسسات إدارة مناطق العواصم والتي تتمتع بشكل فاعل بعدد من الاختصاصات والولايات القضائية. إلا أن المؤسسات الإدارية في العواصم في مختلف أنحاء العالم تشهد تحدياً جوهرياً على صعيد عمليات حماية، وإدارة وتخطيط البيئة المادية والتي تشهد ولايات قضائية متعددة وتحقيق الانسجام البيئي عبر مختلف الأقاليم الحضرية.

ملحوظات:

1 Friedmann, 2007.
2 Borja, 2004.
3 Research in this area includes the studies of McGee & Robinson, 1995; ***Environment and Urbanization***, 2000; Myers & Dietz, 2002; National Research Council, 2003; Rojas et al., 2005; Laquian, 2005; ***Public Administration and Development***, 2005).
4 Angel, Sheppard & Civco, 2005.
5 McCarney, 2005.
6 Cameron, 2005.
7 Stren, 2007.
8 Sorensen, 2001, p. 22.
9 Hamilton, 1999.
10 Data for urban agglomerations from UN Population Division's ***World Urbanization Prospects 2007***.
11 Borja, 2004.
12 This mode of operation is quite usual in the cases of dissolution of metropolitan governments such as London and Barcelona. It is also found in some Australian cities such as Bristol, Perth and Sidney, where the coordination is done by the state governments.
13 Webster, 2004.
14 The case material on China is drawn from ***Study on Metropolitan Governance in China***, 2008, an unpublished survey prepared by Suocheng Dong as background case work for UN-HABITAT as part of an exercise on metropolitan governance.
15 UN Department of Economic and Social Affairs, 2006.
16 Ha & Wong, 1999.
17 UN Department of Economic and Social Affairs, 2006.
18 Scarpaci, 2002, p. 191.
19 Cameron, 2005.
20 Schmidt & Kaplen, 2008.
21 Stren, 2007.
22 Jones, 1942, and later, Sharpe, 1995.
23 The mechanism of coordination of the Stadsregio in Rotterdam varies according to the objectives of the cooperation.
24 Lefèvre, 2007.
25 Borja, 2004, p. 48.
26 Tiebout, 1956.
27 The case material on Cape Town used in this chapter is drawn from background case work prepared for UN-HABITAT by D. Schmidt and A. Kaplan.
28 Laquian, 2002.
29 Klink, 2007; Lefèvre, 2007; National Research Council, 2003; Slack, 2007; Stren, 2007.
30 Borja, 2004.
31 The case material on Jordan used in this chapter is drawn from "Policy Analysis for Metropolitan Governance in the City of Amman" (March 2008), an unpublished survey prepared by Maram Rawil and Yasser Rajjal as background case work for UN-HABITAT as part of an exercise on metropolitan governance.
32 The case material on India used in this chapter is drawn from a survey. "Metropolitan Governance in India: Case Studies of Mumbai, Delhi and Kolkata" (2008), an unpublished document prepared by Vinod Tewari as background case work for UN-HABITAT as part of an exercise on metropolitan governance.
33 Population statistics for Mumbai and Delhi, India, are derived from the 2001 census. In 2007, the UN Population Division, however, estimated the population of Mumbai to be 18.9 million, making it the fifth largest urban agglomeration in the world, after Tokyo, Mexico City, New York-Newark and São Paulo.
34 The case material on Brazil used in this chapter is drawn from "Metropolitan Governance Survey" (March 2008), an unpublished document prepared as background casework for UN-HABITAT as part of an exercise on metropolitan governance.
35 This material is from "Questionnaire on Metropolitan Governance: RMBH" by Observatorio das Metropoles of Minas Gerais (2008), p.7.
36 Borja, 2004
37 World Bank, 2007b.

سكان المدن بحسب البلد، الأعوام 2000-2025

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
إفريقيا					
الجزائر	الجزائر	2.754	3.574	4.235	4.499
الجزائر	وهران	706	852	1.030	1.105
أنغولا	هوامبو	578	1.035	1.567	1.824
أنغولا	لواندا	2.591	4.775	7.153	8.236
بينين	كوتونو	642	841	1.196	1.411
بوركينا فاسو	كواغادوغو	828	1.324	2.111	2.632
الكاميرون	دوالا	1.432	2.108	2.721	2.996
الكاميرون	ياوندي	1.192	1.787	2.312	2.549
التشاد	نجامينا	711	1.127	1.753	2.172
الكونغو	براتزافيل	986	1.505	1.938	2.150
ساحل العاج	أبيدجان	3.032	4.175	5.432	6.031
جمهورية الكونغو الديمقراطية	كاناتجا	557	879	1.383	1.698
جمهورية الكونغو الديمقراطية	كينشاسا	5.485	9.052	13.875	16.762
جمهورية الكونغو الديمقراطية	لوبومباشي	1.004	1.544	2.406	2.943
جمهورية الكونغو الديمقراطية	مبوجي مايي	932	1.489	2.330	2.851
مصر	الإسكندرية	3.600	4.421	5.210	5.652
مصر	القاهرة	10.534	12.503	14.451	15.561
إثيوبيا	أديس أبابا	2.493	3.453	5.083	6.156
غانا	أكرا	1.674	2.332	3.041	3.382
غانا	كوماسي	1.187	1.826	2.393	2.667
غينيا	كوناكري	1.219	1.645	2.393	2.856
كينيا	مومباسا	686	985	1.453	1.763
كينيا	نيروبي	2.233	3.363	4.881	5.871
ليبيريا	مونروفيا	836	1.185	1.753	2.083
ليبيا	بنغازي	945	1.271	1.505	1.590
ليبيا	طرابلس	1.877	2.322	2.713	2.855
مدغشقر	أنتاناناريفو	1.361	1.877	2.642	3.118
مالي	باماكو	1.110	1.708	2.633	3.214
المغرب	الدار البيضاء	3.043	3.267	3.716	3.949
المغرب	فاس	870	1.060	1.243	1.332
المغرب	مراكش	755	923	1.085	1.163
المغرب	الرباط	1.507	1.793	2.083	2.222
موزامبيق	مابوتو	1.096	1.621	2.235	2.560
النيجر	نيامي	680	1.027	1.580	2.028
نيجيريا	أبوجا	832	1.994	2.971	3.358
نيجيريا	مدينة بنين	975	1.302	1.755	1.991
نيجيريا	إبادان	2.236	2.835	3.752	4.234
نيجيريا	إيلورين	653	835	1.123	1.277
نيجيريا	كادونا	1.220	1.560	2.083	2.360
نيجيريا	كاانو	2.658	3.393	4.487	5.056
نيجيريا	لاغوس	7.233	10.572	14.134	15.796
نيجيريا	مايدوغوري	758	969	1.301	1.479
نيجيريا	غومبوشو	798	1.031	1.386	1.575
نيجيريا	بورت هاركورت	863	1.104	1.479	1.680
نيجيريا	زاريا	752	963	1.293	1.470
رواندا	كيغالي	497	947	1.413	1.715
السنغال	داكار	2.029	2.856	3.726	4.225
سيراليون	فريتاون	688	894	1.200	1.406
الصومال	مقديشو	1.201	1.500	2.142	2.529
جنوب إفريقيا	كيب تاون	2.715	3.357	3.627	3.744
جنوب إفريقيا	دربان	2.370	2.839	3.070	3.173
جنوب إفريقيا	إيست راند	2.326	3.157	3.427	3.539

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
جنوب إفريقيا	جوهانسبرغ	2.732	3.618	3.916	4.041
جنوب إفريقيا	بورت إليزابيث	958	1.053	1.150	1.197
جنوب إفريقيا	بريتوريا	1.084	1.409	1.544	1.604
جنوب إفريقيا	فيرينيجينغ	897	1.127	1.236	1.286
السودان	الخرطوم	3.949	5.185	7.017	7.937
توغو	لومي	1.023	1.669	2.410	2.791
أوغندا	كامبالا	1.097	1.597	2.506	3.198
جمهورية تنزانيا المتحدة	دار السلام	2.116	3.319	4.804	5.688
زامبيا	لوساكا	1.073	1.421	1.797	2.047
زمبابوي	هراري	1.379	1.663	2.037	2.247
آسيا					
أفغانستان	كابول	1.963	3.768	5.836	7.175
أرمينيا	يريفان	1.111	1.102	1.102	1.102
أذربيجان	باكو	1.806	1.931	2.097	2.187
بنغلادش	شيتاغونغ	3.308	5.012	6.688	7.639
بنغلادش	داكا	10.285	14.796	19.422	22.015
بنغلادش	خولنا	1.285	1.699	2.294	2.640
بنغلادش	راجشاهي	678	887	1.208	1.396
بلجيكا	أنتويرب	912	920	920	920
بلجيكا	بروكسل	1.733	1.744	1.744	1.744
كمبوديا	فنوم بنه	1.160	1.651	2.457	2.911
الصين	آنشان، لياونينغ	1.552	1.703	2.029	2.167
الصين	آنشون	763	896	1.085	1.164
الصين	آنيانغ	763	948	1.156	1.240
الصين	باودنغ	890	1.206	1.482	1.586
الصين	باوتو	1.655	2.209	2.691	2.869
الصين	بكين	9.782	11.741	13.807	14.545
الصين	بنغبو	805	944	1.142	1.225
الصين	بينزي	979	1.046	1.249	1.339
الصين	تشانغتشو	2.730	3.400	4.082	4.338
الصين	تشانغديي	1.341	1.543	1.852	1.979
الصين	تشانغشا وهونان	2.091	2.832	3.443	3.663
الصين	تشانغتشو، جيانغسو	1.068	1.445	1.772	1.894
الصين	شينغدو	3.919	4.266	5.014	5.320
الصين	تشيفنغ	1.148	1.348	1.625	1.739
الصين	شونجكين	6.037	6.690	7.823	8.275
الصين	داليان	2.858	3.335	3.971	4.221
الصين	داندونغ	776	921	1.117	1.198
الصين	داكينج	1.366	1.842	2.252	2.404
الصين	داتونغ، شانسي	1.518	2.038	2.488	2.653
الصين	دونغقوان، غواندونغ	3.770	4.850	5.808	6.157
الصين	فوشان	754	1.027	1.265	1.356
الصين	فوشان، لياونينغ	1.433	1.516	1.800	1.924
الصين	فوكسين	631	839	1.036	1.112
الصين	فيوياتج	609	840	1.038	1.114
الصين	فوتشو، فوجيان	2.096	2.834	3.445	3.666
الصين	غوانغزو، غوانغدونغ	7.388	9.447	11.218	11.835
الصين	غولين	795	1.075	1.323	1.418
الصين	جيانغ	2.929	3.980	4.818	5.114
الصين	هاربين	3.444	3.753	4.421	4.696
الصين	هاندان	1.321	1.775	2.171	2.318
الصين	هانجزو	2.411	3.269	3.967	4.217
الصين	هيفي	1.637	2.214	2.700	2.878
الصين	هينجيانغ	873	1.087	1.324	1.418
الصين	هيزي	1.277	1.388	1.655	1.771
الصين	هوايان	1.198	1.315	1.571	1.681
الصين	هوايبي	733	995	1.227	1.315
الصين	هواينان	1.353	1.812	1.515	1.937
الصين	هوهيوت	1.389	1.878	2.295	2.449
الصين	هوتشو	1.141	1.288	1.545	1.654
الصين	غياموسي	853	1.099	1.345	1.441
الصين	جياوزو	742	915	1.115	1.196

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
الصين	جياشينغ	877	1.047	1.268	1.359
الصين	جيلين	1.928	2.606	3.171	3.376
الصين	جنان، شاندونغ	2.625	2.914	3.453	3.674
الصين	جيننغ، شاندونغ	1.044	1.260	1.525	1.632
الصين	جينتشي، لياونينغ	1.908	2.658	3.248	3.457
الصين	جينتشو	858	1.009	1.221	1.309
الصين	جيكسي، هيلونغجيانغ	908	1.006	1.208	1.295
الصين	كايفنغ	793	918	1.110	1.191
الصين	كاوشيونغ	1.469	1.595	1.899	2.029
الصين	كونمينغ	2.594	3.095	3.694	3.928
الصين	لانغ فانغ	711	861	1.048	1.124
الصين	لانزهو	2.071	2.785	3.387	3.604
الصين	ليشان	1.118	1.197	1.427	1.528
الصين	ليانيونغانغ	682	865	1.060	1.137
الصين	ياويانغ	725	835	1.009	1.083
الصين	لينفن	719	891	1.087	1.167
الصين	ليني، شاندونغ	1.932	2.177	2.594	2.765
الصين	ليوان	1.553	1.771	2.120	2.263
الصين	يوبانشوي	989	1.329	1.632	1.745
الصين	يوتشو	1.201	1.629	1.995	2.131
الصين	ليويانغ	1.481	1.830	2.212	2.361
الصين	لوتشو	1.208	1.673	2.047	2.187
الصين	ميانيانغ، سيتشوان	1.152	1.509	1.842	1.969
الصين	مودانجيانغ	1.004	1.355	1.662	1.778
الصين	نانشانغ	1.822	2.585	3.168	3.373
الصين	نانشونغ	1.712	2.364	2.881	3.070
الصين	نانجينغ، جيانغسو	3.477	3.813	4.492	4.771
الصين	نانينغ	1.743	2.357	2.873	3.061
الصين	نانشونغ	759	1.031	1.269	1.360
الصين	نانيانغ، هينيان	1.512	2.115	2.581	2.752
الصين	نيجيانغ	1.388	1.525	1.819	1.944
الصين	نينغبو	1.551	2.092	2.553	2.723
الصين	بينغدينشغان، هينان	904	854	1.006	1.080
الصين	كينجداو	775	1.047	1.289	1.381
الصين	كيكيار	2.698	2.977	3.521	3.746
الصين	تشيوانتشو	805	1.092	1.344	1.440
الصين	نينغبو	1.535	1.712	2.043	2.182
الصين	تشينهوآنغداو	1.158	1.592	1.950	2.083
الصين	شنغهاي	13.243	15.789	18.466	19.412
الصين	شانجكيو	1.349	1.907	2.331	2.487
الصين	شانتو	1.255	1.756	2.158	2.304
الصين	شاوشينغ	617	846	1.045	1.121
الصين	شينيانغ	4.599	4.952	5.808	6.156
الصين	شينزن	6.069	8.114	9.654	10.196
الصين	تشيجيا تشوانغ	1.947	2.628	3.198	3.405
الصين	سوينينغ، سيتشوان	1.352	1.481	1.766	1.888
الصين	سوتشو، وانهوي	1.509	2.137	2.607	2.780
الصين	سوتشو، جيانغسو	1.326	1.795	2.195	2.343
الصين	تايان، شاندونغ	1.534	1.696	2.022	2.160
الصين	تايتشونغ	930	1.151	1.400	1.499
الصين	تاينان	725	791	951	1.021
الصين	تايبيه	2.640	2.651	3.104	3.305
الصين	تايوان، يانغسي	2.521	3.104	3.725	3.962
الصين	تانغشان، هيبي	1.703	1.977	2.367	2.526
الصين	تيانجين	6.722	7.468	8.745	9.243
الصين	تيانمين	1.609	1.777	2.118	2.261
الصين	تيانشوي	1.143	1.279	1.533	1.640
الصين	تونغلياو	790	935	1.133	1.215
الصين	أورومتشي	1.730	2.340	2.851	3.038
الصين	ويفانغ	1.372	1.646	1.985	2.120
الصين	ونزهو	1.845	2.556	3.111	3.313
الصين	ووهان	6.662	7.542	8.837	9.339

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
الصين	،وهو، أنهوي	692	868	1.061	1.138
الصين	وكسي، جيانغسو	1.410	1.903	2.326	2.481
الصين	أكزيامن	1.977	2.739	3.331	3.545
الصين	تشيان، تشنتشي	3.725	4.178	4.931	5.233
الصين	إيانغ يان، هوبي	855	1.164	1.431	1.533
الصين	إياناتو	1.470	1.618	1.930	2.062
الصين	إكسيان، شنتشي	946	1.212	1.480	1.584
الصين	إكسنغي، غويتشو	715	868	1.056	1.133
الصين	ينغ يانغ	849	1.142	1.404	1.504
الصين	إكسينغيانغ	770	968	1.182	1.268
الصين	إكسينينغ	1.195	1.677	2.052	2.192
الصين	شينيو	772	981	1.199	1.285
الصين	غزانغهو	823	899	1.079	1.158
الصين	سوزهو	1.648	2.284	2.792	2.975
الصين	يانغشينغ، جيانغسو	677	914	1.127	1.209
الصين	يانتاي	1.684	2.301	2.805	2.989
الصين	يبين	805	954	1.157	1.240
الصين	ييتشانغ	704	953	1.174	1.259
الصين	يوشين، جيانغتشي	816	785	928	997
الصين	ينتشوان	917	1.025	1.231	1.320
الصين	يونغنشو	795	1.079	1.328	1.423
الصين	ينغكو	694	847	1.032	1.107
الصين	ييانغ، هونان	1.223	1.425	1.714	1.833
الصين	يونغتشو	976	1.032	1.231	1.320
الصين	يودي	660	921	1.141	1.224
الصين	يويانغ	918	821	961	1.032
الصين	يولين، قوانغتشي	909	1.227	1.507	1.613
الصين	زاوزهانغ	1.990	2.242	2.670	2.846
الصين	تشانغجياكو	897	1.120	1.364	1.461
الصين	تشانغيانغ	1.340	1.709	2.076	2.216
الصين	تشاوتشونغ	724	855	1.038	1.113
الصين	تشغنتشو	2.472	2.738	3.243	3.452
الصين	زينيانغ، جيانغسو	688	930	1.147	1.230
الصين	تشوهاي	809	1.114	1.371	1.468
الصين	تشوتشو	868	1.176	1.445	1.548
الصين	تسيبو	2.806	3.209	3.812	4.053
الصين	تسيغونغ	1.049	1.149	1.375	1.473
الصين	تسونيي	679	924	1.140	1.223
الصين، المنطقة الإدارية الخاصة	هونغ كونغ	6.662	7.419	8.040	8.305
كوريا	هامهونغ	732	788	851	882
كوريا	نامبو	1.020	1.148	1.232	1.274
كوريا	بيونغ يانغ	3.117	3.346	3.537	3.630
جورجيا	تيبليسي	1.100	1.108	1.114	1.114
الهند	أكرا	1.293	1.705	2.118	2.364
الهند	أحمد آباد	4.427	5.726	6.989	7.735
الهند	أليغرا	653	864	1.083	1.215
الهند	آلله آباد	1.035	1.279	1.592	1.781
الهند	أمريتسار	990	1.299	1.619	1.811
الهند	أسانسول	1.065	1.425	1.776	1.985
الهند	أوراغ آباد	868	1.200	1.499	1.678
الهند	بنجالور	5.567	7.229	8.795	9.719
الهند	باريلي	722	869	1.087	1.219
الهند	بيواندي	603	860	1.081	1.212
الهند	بوبال	1.426	1.845	2.288	2.553
الهند	بوابانسيور	637	913	1.147	1.286
الهند	كالكوتا	13.058	15.577	18.707	20.560
الهند	تشاندغارف	791	1.051	1.314	1.472
الهند	جامو	588	859	1.079	1.211
الهند	تشيناي (مدراس)	6.353	7.559	9.170	10.129
الهند	كوامباتوري	1.420	1.810	2.243	2.503
الهند	دلهي	12.441	17.015	20.484	22.498
الهند	دانباد	1.046	1.330	1.656	1.852

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
الهند	بيلياناغار	905	1.174	1.465	1.640
الهند	فريد آباد	1.018	1.512	1.887	2.109
الهند	غازي آباد	928	1.464	1.830	2.046
الهند	غواهاتي	797	1.054	1.318	1.477
الهند	غواليور	855	1.040	1.298	1.455
الهند	هوليي داروا د	776	948	1.184	1.327
الهند	حيدر آباد	5.445	6.761	8.224	9.092
الهند	إندوري	1.597	2.176	2.696	3.005
الهند	جابلبور	1.100	1.369	1.703	1.904
الهند	جاييبور	2.259	3.136	3.867	4.298
الهند	جالاندهار	694	918	1.150	1.290
الهند	جامشيدبور	1.081	1.389	1.729	1.933
الهند	جودبور	842	1.062	1.327	1.486
الهند	كانبور	2.641	3.369	4.141	4.601
الهند	(كوتشي (كوتشين))	1.340	1.612	1.999	2.232
الهند	كوتا	692	885	1.108	1.243
الهند	كوزيهو	875	1.008	1.257	1.409
الهند	لكنو	2.221	2.877	3.546	3.944
الهند	لودياانا	1.368	1.762	2.186	2.440
الهند	مادوراي	1.187	1.367	1.697	1.897
الهند	ميروت	1.143	1.496	1.862	2.080
الهند	مراد آباد	626	847	1.062	1.192
الهند	مومباي (بومباي)	16.086	20.072	24.051	26.385
الهند	ميسوري	776	943	1.179	1.322
الهند	ناجبور	2.089	2.611	3.219	3.583
الهند	ناشيك	1.117	1.590	1.981	2.213
الهند	باتنا	1.658	2.325	2.879	3.207
الهند	بيون	3.655	5.010	6.135	6.797
الهند	رايبور	680	944	1.184	1.327
الهند	راجكوت	974	1.359	1.696	1.896
الهند	رانشي	844	1.120	1.400	1.567
الهند	سالم	736	933	1.168	1.309
الهند	سولابور	853	1.135	1.417	1.587
الهند	سريناجار	954	1.218	1.518	1.699
الهند	سورات	2.699	4.174	5.142	5.703
الهند	بورام	885	1.008	1.256	1.408
الهند	تيروتشرابالي	837	1.011	1.262	1.414
الهند	فادودارا	1.465	1.875	2.324	2.592
الهند	بنارس	1.199	1.434	1.781	1.991
الهند	فيجاياوادا	999	1.209	1.505	1.684
الهند	فيزاكاباتنام	1.309	1.628	2.020	2.256
إندونيسيا	بندر لامبونغ	743	937	1.172	1.260
إندونيسيا	باندونغ	2.138	2.568	3.156	3.370
إندونيسيا	بوغار	751	1.003	1.257	1.351
إندونيسيا	جاكارتا	8.390	9.703	11.689	12.363
إندونيسيا	مالانغ	757	857	1.065	1.146
إندونيسيا	ميدان	1.912	2.264	2.786	2.977
إندونيسيا	بادانغ	716	931	1.166	1.254
إندونيسيا	باليمبانغ	1.459	1.903	2.361	2.526
إندونيسيا	سيمارانغ	1.427	1.462	1.792	1.921
إندونيسيا	سورابايا	2.611	3.035	3.715	3.962
إندونيسيا	بيكان بارو	588	891	1.128	1.213
إندونيسيا	أوجونغ باندانغ	1.051	1.374	1.713	1.837
إيران	الأهواز	867	1.056	1.252	1.326
إيران	أصفهان	1.382	1.743	2.071	2.185
إيران	كرج	1.087	1.585	1.952	2.061
إيران	كرمنشاه	729	837	981	1.041
إيران	مشهد	2.073	2.654	3.151	3.315
إيران	دام	841	1.035	1.230	1.302
إيران	شيراز	1.115	1.300	1.521	1.608
إيران	تبريز	1.264	1.484	1.736	1.834
إيران	طهران	7.128	8.221	9.404	9.814

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
العراق	البصرة	759	923	1.143	1.270
العراق	الموصل	1.056	1.447	1.891	2.097
العراق	بغداد	5.200	5.891	7.345	8.060
العراق	إربيل	757	1.009	1.305	1.450
اسرائيل	حيفا	888	1.043	1.159	1.210
إسرائيل	تل أبيب – يافا	2.752	3.256	3.600	3.726
اليابان	فوكوكا كيتا كيوشو	2.716	2.816	2.834	2.834
اليابان	هيروشيما	2.044	2.045	2.046	2.046
اليابان	كيوتو	1.806	1.804	1.804	1.804
اليابان	ناغويا	3.122	3.267	3.295	3.295
اليابان	أوساكا – كوبي	11.165	11.337	11.368	11.368
اليابان	سابورو	2.508	2.556	2.565	2.565
اليابان	سينداي	2.184	2.272	2.288	2.288
اليابان	طوكيو	34.450	36.094	36.399	36.400
الأردن	عمان	1.007	1.106	1.268	1.359
كازاخستان	ألماتي	1.142	1.240	1.355	1.404
الكويت	الكويت	1.499	2.305	2.790	2.956
قرغيزستان	بيشكيك	770	869	1.011	1.096
لبنان	بيروت	1.487	1.941	2.119	2.173
ماليزيا	جوهوري بهارو	630	999	1.294	1.382
ماليزيا	كلانج	631	1.128	1.503	1.603
ماليزيا	كوالالمبور	1.306	1.519	1.820	1.938
مونغوليا	أولان باتور	763	919	1.044	1.112
ميانمار	ماندالاي	810	1.034	1.308	1.446
ميانمار	ناي بي تاو		1.024	1.321	1.461
ميانمار	يانجون	3.553	4.348	5.361	5.869
نيبال	كاتماندو	644	1.029	1.578	1.907
باكستان	فيصل آباد	2.140	2.833	3.755	4.283
باكستان	غوجرانوالا	1.224	1.643	2.195	2.513
باكستان	حيدرآباد	1.221	1.581	2.112	2.420
باكستان	إسلام آباد	594	851	1.148	1.320
باكستان	كراتشي	10.019	13.052	16.922	19.095
باكستان	لاهور	5.448	7.092	9.275	10.512
باكستان	مولتان	1.263	1.650	2.203	2.523
باكستان	بيشاور	1.066	1.415	1.893	2.170
باكستان	كويتا	614	836	1.128	1.298
باكستان	روالبندي	1.519	2.015	2.683	3.067
الفلبين	سيبو	721	862	1.062	1.153
الفلبين	داڤاو	1.152	1.523	1.910	2.065
الفلبين	مانيلا	9.958	11.662	13.892	14.808
الفلبين	زامبونجا	605	856	1.098	1.192
كوريا الجنوبية	غويانغ	744	960	1.012	1.012
كوريا الجنوبية	بوشيون	763	907	948	948
كوريا الجنوبية	آنشيون	2.464	2.580	2.607	2.607
كوريا الجنوبية	غوانغجو	1.346	1.474	1.507	1.507
كوريا الجنوبية	بوسان	3.673	3.421	3.383	3.383
كوريا الجنوبية	سيونغنام	911	954	971	971
كوريا الجنوبية	سيؤول	9.917	9.762	9.738	9.738
كوريا الجنوبية	سويون	932	1.130	1.178	1.179
كوريا الجنوبية	دايجو	2.478	2.455	2.458	2.458
كوريا الجنوبية	دايجون	1.362	1.507	1.544	1.544
كوريا الجنوبية	أولسان	1.011	1.080	1.102	1.102
السعودية	المدينة المنورة	795	1.105	1.364	1.474
السعودية	الرياض	3.567	4.856	5.866	6.275
السعودية	الدمام	639	903	1.119	1.212
السعودية	جدة	2.509	3.239	3.906	4.190
السعودية	مكة المكرمة	1.168	1.486	1.806	1.948
سنغافورة	سنغافورة	4.017	4.592	4.965	5.104
سوريا	دمشق	2.044	2.675	3.293	3.605
سوريا	حلب	2.222	2.968	3.649	3.993
سوريا	حمص	809	1.095	1.365	1.504
تايلاند	بانكوك	6.332	6.918	7.807	8.332

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
تركيا	أضنا	1.123	1.362	1.557	1.635
تركيا	أنقرة	3.179	3.908	4.403	4.589
تركيا	أنطاليا	595	839	969	1.021
تركيا	بورسا	1.180	1.589	1.817	1.906
تركيا	غازي عنتاب	844	1.109	1.274	1.340
تركيا	إسطنبول	8.744	10.530	11.695	12.102
تركيا	إزمير	2.216	2.724	3.085	3.223
تركيا	كونيا	734	978	1.126	1.185
الإمارات العربية المتحدة	دبي	938	1.516	1.894	2.077
أوزبكستان	طشقند	2.135	2.247	2.636	2.892
فيتنام	هاي فونغ	1.704	2.129	2.752	3.096
فيتنام	هانوي	3.752	4.723	6.036	6.754
فيتنام	هو تشي مين	4.621	5.723	7.293	8.149
اليمن	الحديدة	457	951	1.528	1.854
اليمن	صنعاء	1.365	2.345	3.636	4.382
اليمن	تعز	465	902	1.437	1.743
أوروبا					
النمسا	فيينا	2.158	2.385	2.476	2.496
بيلاروس	مينسك	1.700	1.846	1.883	1.883
بلغاريا	صوفيا	1.128	1.212	1.236	1.236
جمهورية التشيك	براغ	1.172	1.160	1.159	1.159
الدنمارك	كوبنهاغن	1.077	1.087	1.095	1.096
فنلندة	هلسنكي	1.019	1.139	1.195	1.220
فرنسا	بوردو	763	817	853	869
فرنسا	ليلي	1.007	1.059	1.102	1.120
فرنسا	ليون	1.362	1.443	1.495	1.516
فرنسا	مارسيل أليكس	1.357	1.418	1.469	1.490
فرنسا	نيس – كان	894	941	980	997
فرنسا	باريس	9.692	9.958	10.031	10.036
فرنسا	تولوز	778	863	900	916
ألمانيا	برلين	3.384	3.423	3.436	3.436
ألمانيا	هامبورغ	1.710	1.777	1.792	1.792
ألمانيا	كولونيا	963	1.037	1.061	1.061
ألمانيا	ميونيخ	1.202	1.300	1.318	1.318
اليونان	أثينا	3.179	3.256	3.300	3.326
اليونان	تسالونيكي	797	837	865	880
هنغاريا	بودابست	1.787	1.664	1.655	1.655
إيرلندة	دبلن	989	1.098	1.257	1.332
إيطاليا	ميلان	2.985	2.940	2.938	2.938
يطاليا	نابولي	2.232	2.253	2.254	2.254
يطاليا	باليرمو	855	865	869	871
يطاليا	روما	3.385	3.333	3.330	3.330
يطاليا	تورينو	1.694	1.647	1.645	1.645
هولندة	أمستردام	1.005	1.044	1.078	1.089
هولندة	روتردام	991	1.014	1.046	1.057
النرويج	أوسلو	774	858	909	936
بولندة	كراكو	756	755	755	755
بولندة	ليدز	799	745	735	735
بولندة	وارسو	1.666	1.724	1.736	1.736
البرتغال	لشبونة	2.672	2.890	3.058	3.086
البرتغال	بورتو	1.254	1.380	1.476	1.497
رومانيا	بوخارست	1.949	1.947	1.949	1.949
روسيا	تشيليا بينسك	1.082	1.088	1.085	1.085
روسيا	إيكاترينبرغ	1.303	1.319	1.324	1.324
روسيا	قازان	1.096	1.119	1.122	1.122
روسيا	كراسنويارك	911	930	935	935
روسيا	موسكو	10.016	10.495	10.526	10.526
روسيا	نيزني نوفوغرود	1.331	1.269	1.262	1.262
روسيا	نوفوسيبيرسك	1.426	1.376	1.366	1.366
روسيا	أومسك	1.136	1.129	1.125	1.125
روسيا	بيرم	1.014	1.003	1.007	1.007
روسيا	روستوف	1.061	1.047	1.044	1.044

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
روسيا	سامرا	1.173	1.126	1.119	1.119
روسيا	سانت بطرسبرغ	4.729	4.508	4.477	4.476
روسيا	ساراتوف	878	831	822	822
روسيا	أوفا	1.049	1.000	987	986
روسيا	فولوغراد	1.010	973	965	965
روسيا	فورونيز	854	840	838	838
صربيا	بلغراد	1.127	1.096	1.132	1.163
إسبانيا	برشلونة	4.560	5.057	5.182	5.183
إسبانيا	مدريد	5.045	5.764	5.934	5.935
إسبانيا	فلنسيا	795	816	841	847
السويد	ستوكهولم	1.206	1.285	1.326	1.343
سويسرا	زيوريخ	1.078	1.119	1.150	1.172
أوكراتيا	دنيبروبيتروفسك	1.077	1.045	1.042	1.042
أوكرانيا	دونيتسك	1.026	978	972	972
أوكرانيا	كاركيف	1.484	1.457	1.455	1.455
أوكرانيا	كييف	2.606	2.748	2.772	2.772
أوكرانيا	ديسا	1.037	977	970	970
أوكرانيا	زابوريزيا	822	778	772	772
المملكة المتحدة	برمنغهام	2.285	2.291	2.315	2.323
المملكة المتحدة	غلاسكو	1.171	1.164	1.187	1.197
المملكة المتحدة	ليفربول	818	815	836	845
المملكة المتحدة	لندن	8.225	8.607	8.618	8.618
المملكة المتحدة	مانشستر	2.243	2.235	2.258	2.267
المملكة المتحدة	نيوكاسل	880	887	908	918
المملكة المتحدة	يوركشاير	1.495	1.539	1.565	1.575
أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي					
الأرجنتين	بوينس آيريس	11.847	13.089	13.653	13.768
الأرجنتين	قرطبة	1.348	1.494	1.606	1.645
الأرجنتين	ميندوزا	838	918	993	1.020
الأرجنتين	روزاريو	1.152	1.233	1.326	1.360
الأرجنتين	سان ميغل	722	832	902	928
بوليفيا	لاباز	1.390	1.692	2.027	2.178
بوليفيا	سانتا كروز	1.054	1.551	1.876	2.016
البرازيل	بايسادا سانتيستا	1.468	1.810	2.031	2.095
البرازيل	بيليرن	1.748	2.335	2.639	2.717
البرازيل	بيلو هوريزونتي	4.659	5.941	6.597	6.748
البرازيل	برازيليا	2.746	3.938	4.463	4.578
البرازيل	كامبيناس	2.264	3.003	3.380	3.474
البرازيل	كامبو غراندي	654	830	943	978
البرازيل	كويابا	686	857	972	1.008
البرازيل	كورتيبيا	2.494	3.320	3.735	3.836
البرازيل	أنابوليس	734	1.142	1.328	1.374
البرازيل	فورتاليزا	2.875	3.599	4.011	4.117
البرازيل	جوانيا	1.608	2.189	2.482	2.556
البرازيل	غراند ساو لويس	876	1.106	1.252	1.296
البرازيل	غراند فيتو ريا	1.398	1.829	2.067	2.132
البرازيل	جينا بيساو	827	1.012	1.142	1.183
البرازيل	ماسيو	952	1.281	1.460	1.510
البرازيل	ماناوس	1.392	1.898	2.156	2.223
البرازيل	ناتال	910	1.161	1.316	1.362
البرازيل	كاتارينيز	815	1.059	1.205	1.247
البرازيل	بورتو أليغري	3.505	4.096	4.517	4.633
البرازيل	ريسيف	3.230	3.831	4.236	4.347
البرازيل	ريو دي جينيرو	10.803	12.171	13.179	13.413
البرازيل	السلفادور	2.968	3.695	4.114	4.222
البرازيل	ساوباولو	17.099	19.582	21.124	21.428
البرازيل	تيريسينا	789	958	1.082	1.121
التشيلي	سانتياغو	5.275	5.879	6.224	6.310
التشيلي	فالابريزو	803	880	956	982
كولومبيا	بارانكويلا	1.531	1.907	2.157	2.251
كولومبيا	بوكارامانغا	855	1.073	1.223	1.282
كولومبيا	كالي	1.950	2.378	2.675	2.786

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
كولومبيا	قرطاجنة	737	948	1.086	1.139
كولومبيا	ميديلين	2.724	3.524	3.975	4.129
كولومبيا	بوغوتا	6.356	8.320	9.299	9.600
كوستاريكا	سانت خوسيه	1.032	1.374	1.627	1.737
كوبا	هاڤانا	2.187	2.159	2.150	2.150
جمهورية الدومينيك	سانتو دومينغو	1.854	2.298	2.722	2.885
الإكوادور	غواياكيل	2.077	2.690	3.154	3.328
الإكوادور	كويتو	1.357	1.846	2.189	2.316
السلفادور	سان سلفادور	1.233	1.520	1.776	1.902
غواتيمالا	غواتيمالا	908	1.104	1.481	1.690
هاييتي	بورتوبرنس	1.653	2.209	3.012	3.346
الهندوراس	تيغوسيغالبا	793	1.022	1.317	1.472
المكسيك	آغواسكالييِنتس	734	927	1.050	1.089
المكسيك	تشيواوا	683	841	949	985
المكسيك	مكسيكو سيتي	18.022	19.485	20.695	21.009
المكسيك	سيوداد خواريز	1.225	1.396	1.544	1.597
المكسيك	كولياتشان	749	837	928	964
المكسيك	غوادالاهار	3.703	4.408	4.847	4.973
المكسيك	ديون دي لوس آلداماس	1.290	1.573	1.758	1.817
المكسيك	ميريدا	848	1.017	1.139	1.180
المكسيك	مكسيكالي	770	935	1.051	1.090
المكسيك	مونتيري	3.266	3.901	4.298	4.413
المكسيك	بوبيلا	1.907	2.318	2.578	2.657
المكسيك	كوريتاريو	795	1.032	1.172	1.215
المكسيك	سالتيلو	643	802	907	942
المكسيك	سانت لويس بوتوسي	858	1.050	1.181	1.223
المكسيك	تيوانا	1.287	1.666	1.881	1.943
المكسيك	ولوكا ديليردو	1.417	1.584	1.743	1.802
المكسيك	توريون	1.014	1.201	1.339	1.387
نيكاراغوا	ماناغوا	887	944	1.104	1.193
باناما	باناما	1.072	1.379	1.653	1.759
الباراغواي	أسونسيون	1.507	2.030	2.506	2.715
البيرو	آريكويبا	705	862	984	1.038
البيرو	ليما	7.116	8.375	9.251	9.600
بورتوريكو	سان خوان	2.237	2.758	2.803	2.803
الأوروغواي	مونتيفيديو	1.561	1.504	1.515	1.520
فنزويلا	باركيزيميتو	947	1.184	1.356	1.420
فنزويلا	كاراكاس	2.864	3.098	3.482	3.619
فنزويلا	ماراكايبو	1.725	2.200	2.501	2.606
فنزويلا	ماراكاي	899	1.060	1.214	1.271
فنزويلا	ڤالنسيا	1.370	1.900	2.172	2.266
أمريكا الشمالية					
كندا	كاليغاري	953	1.182	1.304	1.345
كندا	إدمروتون	924	1.112	1.217	1.256
كندا	مونتريال	3.471	3.781	4.014	4.108
كندا	أوتاوا	1.079	1.182	1.274	1.315
كندا	ترونتو	4.607	5.447	5.827	5.946
كندا	ڤانكوڤر	1.959	2.219	2.380	2.444
الولايات المتحدة الأمريكية	أتلانتا	3.542	4.695	5.035	5.151
الولايات المتحدة الأمريكية	أوستن	913	1.216	1.329	1.372
الولايات المتحدة الأمريكية	بالتيمور	2.083	2.322	2.508	2.578
الولايات المتحدة الأمريكية	بوسطن	4.049	4.597	4.919	5.032
الولايات المتحدة الأمريكية	بريدج بورت – ستامفورد	894	1.056	1.154	1.193
الولايات المتحدة الأمريكية	بوفالو	977	1.046	1.142	1.180
الولايات المتحدة الأمريكية	شارلوت	769	1.044	1.144	1.183
الولايات المتحدة الأمريكية	شيكاغو	8.333	9.211	9.756	9.932
الولايات المتحدة الأمريكية	كينياتي	1.508	1.687	1.831	1.886
الولايات المتحدة الأمريكية	كليفلاند	1.789	1.944	2.104	2.165
الولايات المتحدة الأمريكية	كولومبوس، أوهايو	1.138	1.314	1.431	1.477
الولايات المتحدة الأمريكية	دالاس–فورتوورث	4.172	4.955	5.300	5.419
الولايات المتحدة الأمريكية	دايتون	706	800	878	909
الولايات المتحدة الأمريكية	دنفر–أورورا	1.998	2.396	2.590	2.661

البلاد	المدينة	التقديرات والتوقعات السكانية (بالآلاف)			
		2000	2010	2020	2025
الولايات المتحدة الأمريكية	ديترويت	3.909	4.203	4.499	4.606
الولايات المتحدة الأمريكية	إلباسو	678	780	856	886
الولايات المتحدة الأمريكية	هارتفورد	853	942	1.031	1.066
الولايات المتحدة الأمريكية	هونولولو	720	813	891	923
الولايات المتحدة الأمريكية	هيوستن	3.849	4.609	4.936	5.049
الولايات المتحدة الأمريكية	إنديانابوليس	1.228	1.491	1.623	1.673
الولايات المتحدة الأمريكية	جاكسون فيل،فلوريدا	886	1.023	1.119	1.157
الولايات المتحدة الأمريكية	كنساس	1.365	1.514	1.645	1.696
الولايات المتحدة الأمريكية	لاس فيغاس	1.335	1.917	2.085	2.146
الولايات المتحدة الأمريكية	لوس أنجليس، لونغ بيتش–سانتا آنا	11.814	12.773	13.461	13.672
الولايات المتحدة الأمريكية	لويس فيل	866	980	1.071	1.108
الولايات المتحدة الأمريكية	ممفيس	976	1.118	1.221	1.262
الولايات المتحدة الأمريكية	ميامي	4.946	5.755	6.141	6.272
الولايات المتحدة الأمريكية	ميلووكي	1.311	1.429	1.553	1.602
الولايات المتحدة الأمريكية	مينيابولي– سانت بول	2.397	2.695	2.905	2.983
الولايات المتحدة الأمريكية	ناشفيل–دايفيدسون	755	912	999	1.034
الولايات المتحدة الأمريكية	نيو أورليانز	1.009	982	1.002	1.037
الولايات المتحدة الأمريكية	نيويورك	17.846	19.441	20.370	20.628
الولايات المتحدة الأمريكية	أوكلاهوما	748	813	891	922
الولايات المتحدة الأمريكية	أورلاندو	1.165	1.401	1.526	1.574
الولايات المتحدة الأمريكية	فيلادلفيا	5.160	5.630	6.003	6.133
الولايات المتحدة الأمريكية	فينكس	2.934	3.687	3.964	4.062
الولايات المتحدة الأمريكية	بيتشبرغ	1.755	1.889	2.044	2.105
الولايات المتحدة الأمريكية	بورتلاند	1.595	1.946	2.110	2.172
الولايات المتحدة الأمريكية	ريتشموند	1.178	1.318	1.435	1.481
الولايات المتحدة الأمريكية	ريتشموند	822	944	1.033	1.069
الولايات المتحدة الأمريكية	ريفر ساید –سان برناندينو	1.516	1.808	1.962	2.021
الولايات المتحدة الأمريكية	روشستر	696	781	856	887
الولايات المتحدة الأمريكية	ساكرامنتو	1.402	1.662	1.805	1.860
الولايات المتحدة الأمريكية	سالت ليك سيتي	890	998	1.091	1.128
الولايات المتحدة الأمريكية	سان أنطونيو	1.333	1.522	1.655	1.706
الولايات المتحدة الأمريكية	سان دييغو	2.683	3.002	3.231	3.315
الولايات المتحدة الأمريكية	سان فرانسيسكو–أوكلاند	3.236	3.544	3.803	3.898
الولايات المتحدة الأمريكية	سان خوسيه	1.543	1.720	1.865	1.921
الولايات المتحدة الأمريكية	سياتل	2.727	3.174	3.415	3.503
الولايات المتحدة الأمريكية	سانت لويس	2.081	2.260	2.441	2.510
الولايات المتحدة الأمريكية	تامبا – سانت بطرسبرغ	2.072	2.389	2.581	2.652
الولايات المتحدة الأمريكية	توسان	724	854	936	969
الولايات المتحدة الأمريكية	فيرجينيا بيتش	1.397	1.535	1.667	1.719
الولايات المتحدة الأمريكية	واشنطن	3.949	4.464	4.778	4.889
أوقيانوسيا					
أستراليا	أديليد	1.102	1.167	1.258	1.300
أستراليا	بريسبن	1.603	1.970	2.170	2.233
أستراليا	ملبورن	3.433	3.851	4.137	4.238
أستراليا	بيرث	1.373	1.598	1.746	1.800
أستراليا	سيدني	4.078	4.427	4.716	4.826
نيوزلندة	أوكلاند	1.063	1.321	1.441	1.475

المصدر: دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية / قسم السكان، آفاق التحضر في العالم: تنقيح عام 2007

سكان الأحياء الفقيرة - عام 2005

البلاد	سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية (بالآلاف)	سكان الأحياء الفقيرة كنسبة مئوية من سكان الحضر (%)
أفغانستان	4.629	
أنغولا	4.678	86.5
أنغيلا	4	36.7
أنتيغوا وباربودا	1	4.8
الأرجنتين	9.343	26.2
بنغلادش	25.184	70.8
بيليز	61	47.3
بينين	2.427	71.8
بوتان	49	
بوليفيا	2.972	50.4
البرازيل	45.509	29
بوركينا فاسو	1.438	59.5
بوروندي	485	64.3
كمبوديا	2.309	78.9
الكاميرون	4.224	47.4
جمهورية إفريقيا الوسطى	1.446	94.1
التشاد	2.247	91.3
التشيلي	1.27	9
الصين	174.745	32.9
كولومبيا	5.92	17.9
جزر القمر	204	68.9
الكونغو	1.285	53.4
كوستاريكا	290	10.9
ساحل العاج	4.589	56.2
جمهورية الكونغو الديمقراطية	14.115	76.4
جمهورية الدومينيك	1.043	17.6
الإكوادور	1.808	21.5
مصر	5.405	17.1
السلفادور	1.166	28.9
غينيا الاستوائية	130	66.3
إثيوبيا	10.118	81.8
غيانا الفرنسية	15	10.5
غابون	447	38.7
غامبيا	371	45.4
غانا	4.805	45.4
غرينادا	2	6
غواديلوب	24	5.4
غواتيمالا	2.55	42.9
غينيا الاستوائية	1.418	45.7
غينيا بيساو	390	83.1
غيانا	72	33.7
هايتي	2.316	70.1
الهندوراس	1.169	34.9
الهند	110.225	34.8
إندونيسيا	28.159	26.3
جمهورية إيران الإسلامية	14.581	30.3
العراق	9.692	52.8
جامايكا	852	60.5

البلاد	سكان الأحياء الفقيرة في المناطق الحضرية (بالآلاف)	سكان الأحياء الفقيرة كنسبة مئوية من سكان الحضر (%)
الأردن	719	15.8
كينيا	3.897	54.8
جمهورية لاو الشعبية الديمقراطية	969	79.3
لبنان	1.757	53.1
ليسوثو	118	35.1
مدغشقر	4.022	80.6
مالاوي	1.468	66.4
مالي	2.715	65.9
مارتينيك	6	1.6
المكسيك	11.686	14.4
مونغوليا	869	57.9
المغرب	2.422	13.1
موزامبيق	5.43	79.5
ميانمار	7.062	45.6
ناميبيا	242	33.9
نيبال	2.595	60.7
نيكاراغوا	1.473	45.5
النيجر	1.938	82.6
نيجيريا	41.664	65.8
عمان	1.461	
باكستان	26.613	47.5
باناما	430	23
الباراغواي	634	17.6
البيرو	7.329	36.1
الفلبين	22.768	43.7
رواندا	1.251	71.6
سانت لوتشيا	6	11.9
السعودية	4.07	18
السنغال	1.846	38.1
سيبيراليون	2.18	97
الصومال	2.838	73.5
جنوب إفريقيا	8.077	28.7
سريلانكا	345	
السودان	13.914	94.2
سورينام	13	3.9
سوريا	982	10.5
تايلاند	2.061	26
توغو	1.529	62.1
ترينيداد وتوباغو	247	24.7
تركيا	7.635	15.5
أوغندا	2.42	66.7
جمهورية تنزانيا المتحدة	6.157	66.4
فنزويلا	7.521	32
فيتنام	9.192	41.3
اليمن		67.2
زامبيا	2.336	57.2
زمبابوي	835	17.9

حالة
مدن العالم
2009/2008
المدن المنسجمة

لعل المدن هي أحد أكثر الإبداعات البشرية تعقيداً، والتي لن يتم الانتهاء منها أبداً، ولن تكون نهائية على الإطلاق. كما أنها تعد بمثابة رحلة لا نهاية لها أبداً، حيث يتم تحديد تطورها بناءاً على ارتقائها وتحقيقها للنجاح أو على انحدارها نحو الهاوية. كما أنها تشكل كلاً من الماضي والحاضر والمستقبل.

وتتضمن المدن مزيجاً من النظام والفوضى، فضلاً عن احتوائها على كلّ من الجمال والبشاعة، الفضيلة والرذيلة. كما بإمكان المدن أن تبرز أفضل أو أسوأ ما في البشرية. علاوة على ذلك، فإنها تجسد المظهر المادي للتاريخ والثقافة، عدا عن اعتبارها كحاضنات للابتكار والصناعة والتكنولوجيا وروح المبادرة والإبداع. كما تشكل المدن أكثر الأفكار البشرية ثباتاً، بالإضافة إلى تجسيد كل من الطموحات والتطلعات، بيد أنها قد تكون مرتعاً لأمراض المجتمع في حال عدم تخطيطها أو إدارتها على نحو سليم. من جهة أخرى، فإن المدن تعمل على توجيه الأنظمة الاقتصادية، وذلك من خلال تحقيق الثروات، وتعزيز عمليات التنمية الاجتماعية وتوفير فرص العمل، بيد أنها قد تشكل أيضاً أرضاً خصبة لكل من مظاهر الفقر والتهميش والتدهور البيئي.

ويعد القرن الحادي والعشرين قرناً للمدن، حيث تعيش نصف البشرية في يومنا هذا في مدن العالم، جمع، كما سيشكل سكان هذه المدن نحو 60 بالمائة من إجمالي سكان العالم خلال العقدين المقبلين. بيد أنه كيف يمكن لمخططي المدن وواضعي السياسات تحقيق الانسجام بين مختلف المصالح، وأشكال التباين والتناقضات الكامنة داخل المدن؟ وما هي المكونات اللازمة لتحقيق حالة من الانسجام ما بين العناصر المادية، والاجتماعية، والبيئية، والثقافية لأية مدينة وما بين سكانها؟

ولذلك، يعتمد هذا التقرير مفهوم المدن المنسجمة باعتباره إطاراً نظرياً يمكن من خلاله إيجاد فهم لعالمنا الحضري، كما باعتباره أداة تنفيذية يمكن من خلالها مواجهة أبرز التحديات المطروحة أمام المناطق الحضرية وعملياتها التنموية. من ناحية أخرى، فيبين هذا التقرير كلاً من عناصر التسامح والتباين، والعدالة الاجتماعية والحكم السليم باعتبارها عناصر مترابطة، والتي تعد هامة لتحقيق التنمية الحضرية المستدامة مثلها كمثل أهمية عمليات التخطيط العمراني. كما يتناول التقرير المخاوف والقضايا الوطنية من خلال البحث عن حلول على مستوى المدن. ولذلك، فقد تم التركيز على ثلاث قضايا رئيسية، وهي: الانسجام المكاني أو الإقليمي، حيث تتم مناقشة أبرز مواقع النمو الحضري في العالم النامي واكتشاف الفوارق الدقيقة ما بين كل من السياسات الاقتصادية والاجتماعية. أما القضية الثانية فتتمثل في الانسجام الاجتماعي، حيث يتم من خلالها طرح وتحليل أحدث البيانات المرتبطة بالفوارق الحضرية في جميع أنحاء العالم، فضلاً عن وصف أشكال الحرمان من الثروة والتي يعاني منها سكان الأحياء الفقيرة في بلدان العالم النامي، في حين تتمثل القضية الثالثة بالانسجام البيئي، حيث تتم مناقشة دور المدن في النقاش حول ظاهرة التغير المناخي وأثر ظاهرة الاحترار العالمي على أكثر المدن تأثراً وتضرراً.

كما يتضمن التقرير أيضاً تقييماً أو دراسة لمختلف الأصول غير الملموسة في المدن والتي تساهم في تحقيق الانسجام، كالموروث الثقافي، وروح وذاكرة المكان، والمجموعة المعقدة من العلاقات الاجتماعية والرمزية والتي تمنح المدن معنى حقيقياً. علاوة على ذلك، فسوف تتم دراسة هذه الأصول غير الملموسة على أنها تمثل روح المدينة، وباعتبارها بنفس أهمية الأصول الملموسة على صعيد تحقيق التنمية الحضرية المنسجمة.

كما يناقش التقرير مسألة الانسجام داخل المدن باعتبارها رحلة وهدفاً منشوداً على حد سواء.

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
عمان - الأردن

UN-HABITAT
www.unhabitat.org.jo

بدعم من حكومة مملكة البحرين

مملكة البحرين

حالة مدن العالم 2009/2008 المدن المنسجمة

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)